

CAI  
YC 2  
78R21



3 1761 11970803 0













Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119708030>







First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
spécial du Sénat sur les*

# Retirement Age Policies

# Politiques relatives à l'âge de la retraite

*Chairman:*  
The Honourable DAVID A. CROLL

*Président:*  
L'honorable DAVID A. CROLL

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Tuesday, April 15, 1980

Le mardi 15 avril 1980

Issue No. 1

Fascicule n° 1

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

Entitled:  
"Retirement Without Tears"

Intitulé:  
«Retraite sans douleur»

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON  
RETIREMENT AGE POLICIES

The Honourable David A. Croll, *Chairman*

The Honourable Edgar E. Fournier, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Fournier
Anderson	( <i>Restigouche-Gloucester</i> )
Bell	Haidasz
Benidickson	Inman
Bird	Lucier
Bosa	Norrie
Buckwold	Phillips
Cottreau	Quart
Croll	Rowe
Deschatelets	Steuart
Eudes	Williams—(20)
Fournier	

(*Madawaska-Restigouche*)

(Quorum 5)

COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT SUR LES  
POLITIQUES RELATIVES À L'ÂGE DE  
LA RETRAITE

*Président:* L'honorable sénateur David A. Croll

*Vice-président:* L'honorable sénateur Edgar E. Fournier

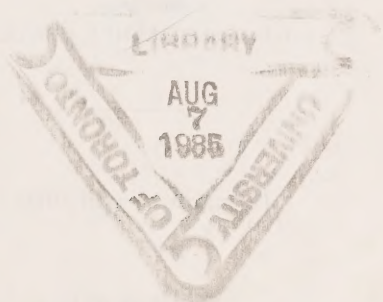
et

Les honorables sénateurs:

Adams	Fournier
Anderson	( <i>Restigouche-Gloucester</i> )
Bell	Haidasz
Benidickson	Inman
Bird	Lucier
Bosa	Norrie
Buckwold	Phillips
Cottreau	Quart
Croll	Rowe
Deschatelets	Steuart
Eudes	Williams—(20)
Fournier	

(*Madawaska-Restigouche*)

(Quorum 5)





## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, December 7, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Croll, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That a special committee of the Senate be appointed to examine and report upon

(a) the existing retirement age policies affecting workers in both the public and private sectors;

(b) the social and economic implications of mandatory retirement based on age alone;

(c) the feasibility of enabling workers, especially elderly citizens, to continue to make a worthwhile contribution to our society through flexible voluntary retirement plans to the extent of their ability and motivation;

(d) the protection for those over sixty-five against age discrimination in all employment areas; and

(e) the need for the maximum co-operation of all levels of government, labour unions, business and the public in respect of existing and future retirement age policies and retirement plans;

That the Committee have power to engage the services of such technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the inquiry; and

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee, to sit during sittings and adjournment of the Senate, and to adjourn from place to place.

After debate,

With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the last paragraph of the motion was modified to read as follows:

"That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee, to sit during adjournments of the Senate and to adjourn from place to place in Canada."

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, October 11, 1978:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Fournier (*Madawaska-Restigouche*) moved, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C.:

That a special committee of the Senate be appointed to examine and report upon

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 7 décembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Croll, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Qu'un comité spécial du Sénat soit constitué pour enquêter et faire rapport sur

a) les politiques actuelles relatives à l'âge de la retraite qui affectent les travailleurs des secteurs public et privé;

b) les implications sociales et économiques de l'obligation de prendre sa retraite à un certain âge;

c) la possibilité de permettre aux travailleurs, plus particulièrement aux personnes âgées, de continuer, grâce à des régimes souples de retraite facultative, à jouer selon leur capacité et leur motivation un rôle utile dans notre société;

d) la protection des personnes de plus de soixante-cinq ans contre la discrimination dans tous les domaines de l'emploi; et

e) la nécessité d'une collaboration maximale entre tous les niveaux de gouvernement, les syndicats ouvriers, le monde des affaires et l'ensemble de la population en ce qui concerne les politiques actuelles et futures relatives à l'âge de la retraite;

Que le comité soit autorisé à retenir les services de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin pour son enquête; et

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à demander le dépôt de dossiers et de documents, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à ordonner l'impression des documents et témoignages dont il a besoin, à siéger durant les séances et les ajournements du Sénat, et à se réunir à divers endroits.

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 23 du Règlement, la motion a été modifiée et se lit comme suit:

«Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à demander le dépôt de dossiers et de documents, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à ordonner l'impression de documents et témoignages dont il a besoin, à siéger durant les ajournements du Sénat et à se réunir à divers endroits au Canada.»

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 11 octobre 1978:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Fournier (*Madawaska-Restigouche*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P.,

Qu'un comité spécial du Sénat soit constitué pour enquêter et faire rapport sur



- (a) the existing retirement age policies affecting workers in both the public and private sectors;
- (b) the social and economic implications of mandatory retirement based on age alone;
- (c) the feasibility of enabling workers, especially elderly citizens, to continue to make a worthwhile contribution to our society through flexible voluntary retirement plans to the extent of their ability and motivation;
- (d) the protection for those over sixty-five against age discrimination in all employment areas; and
- (e) the need for the maximum co-operation of all levels of government, labour unions, business and the public in respect of existing and future retirement age policies and retirement plans;

That the Committee have power to engage the services of such technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the inquiry; and

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee, to sit during adjournments of the Senate and to adjourn from place to place in Canada.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, April 15, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Croll moved, seconded by the Honourable Senator Fournier (*Madawaska-Restigouche*):

That a special committee of the Senate be appointed to examine and report upon

- (a) the existing retirement age policies affecting workers in both the public and private sectors;
- (b) the social and economic implications of mandatory retirement based on age alone;
- (c) the feasibility of enabling workers, especially elderly citizens, to continue to make a worthwhile contribution to our society through flexible voluntary retirement plans to the extent of their ability and motivation;
- (d) the protection for those over sixty-five against age discrimination in all employment areas; and
- (e) the need for the maximum co-operation of all levels of government, labour unions, business and the public in respect of existing and future retirement age policies and retirement plans;

That the Committee have power to engage the services of such technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the inquiry;

- a) les politiques actuelles relatives à l'âge de la retraite qui affectent les travailleurs des secteurs public et privé;
- b) les implications sociales et économiques de l'obligation de prendre sa retraite à un certain âge;

c) la possibilité de permettre aux travailleurs, plus particulièrement aux personnes âgées, de continuer, grâce à des régimes souples de retraite facultative, à jouer selon leur capacité et leur motivation un rôle utile dans notre société;

d) la protection des personnes de plus de soixante-cinq ans contre la discrimination dans tous les domaines de l'emploi; et

e) la nécessité d'une collaboration maximale entre tous les niveaux de gouvernement, les syndicats ouvriers, le monde des affaires et l'ensemble de la population en ce qui concerne les politiques actuelles et futures relatives à l'âge de la retraite;

Que le comité soit autorisé à retenir les services de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin pour son enquête; et

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à demander le dépôt de dossiers et de documents, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à ordonner l'impression des documents et témoignages dont il a besoin, à siéger durant les ajournements du Sénat, et à se réunir à divers endroits au Canada.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Croll propose, appuyé par l'honorable sénateur Fournier (*Madawaska-Restigouche*),

Qu'un comité spécial du Sénat soit constitué pour enquêter et faire rapport sur

- a) les politiques actuelles relatives à l'âge de la retraite qui affectent les travailleurs des secteurs public et privé;
- b) les implications sociales et économiques de l'obligation de prendre sa retraite à un certain âge;
- c) la possibilité de permettre aux travailleurs, plus particulièrement aux personnes âgées, de continuer, grâce à des régimes souples de retraite facultative, à jouer selon leur capacité et leur motivation un rôle utile dans notre société;
- d) la protection des personnes de plus de soixante-cinq ans contre la discrimination dans tous les domaines de l'emploi; et
- e) la nécessité d'une collaboration maximale entre tous les niveaux de gouvernement, les syndicats ouvriers, le monde des affaires et l'ensemble de la population en ce qui concerne les politiques actuelles et futures relatives à l'âge de la retraite;

Que le comité soit autorisé à retenir les services de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin pour son enquête;



That the papers and evidence received and taken on the subject in the three preceding sessions be referred to the Committee;

That the papers and submissions received on the subject and the work accomplished during the dissolution of the Thirtieth Parliament, as authorized by the Intersessional Authority (appointed pursuant to a resolution of the Senate of the 29th day of March, 1972) be referred to the Committee;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee, to sit during adjournment of the Senate and to adjourn from place to place in Canada; and

That, notwithstanding Rule 66, the Committee be composed of the Honourable Senators Adams, Anderson, Bell, Benidickson, Bird, Bosa, Buckwold, Cottreau, Croll, Deschatelets, Eudes, Fournier (*Madawaska-Restigouche*), Fournier (*Restigouche-Gloucester*), Haidasz, Inman, Lucier, Norrie, Phillips, Quart, Rowe, Steuart and Williams.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Que les documents et témoignages reçus sur le sujet durant les trois sessions précédentes soient versés au dossier du comité;

Que les documents et témoignages reçus sur le sujet et le travail accompli durant la dissolution du 30<sup>e</sup> Parlement, tel qu'autorisé par l'Autorité Intersessionnelle (nommée par une résolution du Sénat le 29<sup>e</sup> jour de mars 1972) soient versés au dossier du comité;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à demander le dépôt de dossiers et de documents, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à ordonner l'impression de documents et témoignages dont il a besoin, à siéger durant les ajournements du Sénat et à se réunir à divers endroits au Canada; et

Que, nonobstant l'article 66 du Règlement, le comité soit formé des honorables sénateurs Adams, Anderson, Bell, Benidickson, Bird, Bosa, Buckwold, Cottreau, Croll, Deschatelets, Eudes, Fournier (*Madawaska-Restigouche*), Fournier (*Restigouche-Gloucester*), Haidasz, Inman, Lucier, Norrie, Phillips, Quart, Rowe, Steuart et Williams.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## REPORT OF THE COMMITTEE

**Table of Contents**

Preface	7
Introduction	9
Summary of Conclusions and Recommendations	18

**Part I: Retirement 25**

1. The evolution of retirement 25
2. Health aspects of retirement 27
3. Mandatory retirement, advantages and disadvantages 30
4. The legal aspects of mandatory retirement in Canada 33
5. Retirement policies in the United States 37
6. A proposal for change in Canada 40

**Part II: Demographic Trends 42**

1. The aging of the Canadian population 42
2. Trends in dependency ratios 44
3. The burden of economic dependency—myth or reality? 45
4. Flexible retirement and labour force participation 47
5. The outlook for the future 49

**Part III: The Income of the Elderly 50**

1. Social security and public pension plans 51
2. Private pension plans and their adequacy 55
3. Employment opportunities for the elderly 59
4. The need for improvement 60

**Part IV: Retirement and the Economic Climate 65**

1. Retirement and inflation 65
2. The ravages of inflation 67
3. Indexing 69
4. The long-term prospects 73

**Part V: Women and Retirement 76**

1. Women and the private-pension system 76
2. The question of survivors' benefits 79
3. Women and the Canada/Quebec Pension Plan 80

**Part VI: Special Groups in the Population 83**

1. Mobile workers 83
2. Seasonal workers 85
3. The self-employed and Registered Retirement Savings Plans 86
4. Avenues of progress 87

**Part VII: Assistance for the Aging 88**

1. Services for the elderly 89

## RAPPORT DU COMITÉ

**Table des matières**

Préface	7
Introduction	9
Résumé des conclusions et recommandations	18

**Partie I: La retraite 25**

1. L'évolution de la notion de retraite 25
2. La santé et la retraite 27
3. La retraite obligatoire: avantages et inconvénients 30
4. Les aspects légaux de la retraite obligatoire au Canada 33
5. La politique de retraite aux États-Unis 37
6. Changements proposés pour le Canada 40

**Partie II: Tendances démographiques 42**

1. Le vieillissement de la population canadienne 42
2. Les tendances caractéristiques des taux de dépendance 44
3. Le fardeau de la dépendance économique: mythe ou réalité? 45
4. La retraite facultative et la participation à la main-d'œuvre active 47
5. Les perspectives 49

**Partie III: Les revenus des personnes âgées 50**

1. La sécurité sociale et les régimes de retraite publics 51
2. Les régimes de retraite privés sont-ils suffisants? 55
3. Les possibilités d'emploi des personnes âgées 59
4. Les améliorations nécessaires 60

**Partie IV: Retraite et contexte économique 65**

1. Retraite et inflation 65
2. Ravages de l'inflation 67
3. Indexation 69
4. Perspectives à long terme 73

**Partie V: Les femmes et la retraite 76**

1. Les femmes et les régimes de retraite privés 76
2. La question des prestations au conjoint survivant 79
3. Les femmes et le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec 80

**Partie VI: Groupes particuliers de population 83**

1. Les travailleurs mobiles 83
2. Les travailleurs saisonniers 85
3. Les travailleurs indépendants et les régimes enregistrés d'épargne-retraite 86
4. Les améliorations possibles 87

**Partie VII: Aide aux personnes âgées 88**

1. Services aux personnes âgées 89



2. Alternatives to living in institutions 90
3. Retired people as a resource 92
4. The conservation of people 93

#### Part VIII: Planning for Retirement 95

1. The need for retirement planning 95
2. Second careers 97
3. Changing patterns 100

#### Part IX: Conclusion 103

1. An overview 103
2. Some contentious issues 104
3. The need for action 106

#### List of Tables

Table 1 Estimated ratios of dependent populations to total population in Canada, 1931-2031 45

Table 2 Labour force participation rates for age groups 55-64 and 65 and over by sex, 1953-1977 48

Table 3 Provincial monthly income guarantees 54

Table 4 The erosion of a fixed-dollar pension in an inflationary climate 67

Table 5 Approximate pension replacement ratios 74

Table 6 Average contributions to Registered Retirement Savings Plans by income class (1976) 87

#### List of Appendices

Appendix A Members of the Special Senate Committee on Retirement Age Policies 107

Appendix B Hearings held by the Special Senate Committee on Retirement Age Policies 108

Appendix C Extracts from provincial human rights' statutes 111

Notes 115

#### Preface

On November 15, 1977, a motion was introduced in the Senate calling for the establishment of a special committee to look into all aspects of public and private policies governing retirement ages. After debating the question for several weeks the Senate approved the motion on December 7, 1977. The Committee was designated as the Special Senate Committee on Retirement Age Policies with the following terms of reference:

That a special committee of the Senate be appointed to examine and report upon

- (a) the existing retirement age policies affecting workers in both the public and private sectors;
- (b) the social and economic implications of mandatory retirement based on age alone;
- (c) the feasibility of enabling workers, especially elderly citizens, to continue to make a worthwhile contribution to

2. Vivre ailleurs qu'en institution 90
3. Les retraités, une ressource 92
4. Un potentiel à conserver 93

#### Partie VIII: La planification de la retraite 95

1. La planification est-elle nécessaire 95
2. Une deuxième carrière 97
3. Évolution 100

#### Partie IX: Conclusion 103

1. Les faits saillants 103
2. Points litigieux 104
3. Le temps d'agir 106

#### Liste des tableaux

Tableau 1 Taux approximatifs de la population à charge par rapport à la population totale du Canada, 1931-2031 45

Tableau 2 Taux d'activité des groupes d'âge de 55 à 64 ans et de 65 ans et plus, pour les deux sexes, de 1953 à 1977 48

Tableau 3 Revenu mensuel garanti par province 54

Tableau 4 L'érosion d'une retraite non indexée en période inflationniste 67

Tableau 5 Taux approximatifs de remplacement des retraités 74

Tableau 6 Moyenne des cotisations versées à des Régimes enregistrés d'épargne-retraite, par catégorie de revenus (1976) 87

#### Liste des annexes

Annexe A Membres du Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite 107

Annexe B Auditions tenues par le Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite 108

Annexe C Extraits de la législation provinciale sur les droits de la personne 111

Notes bibliographiques 115

#### Préface

Le 15 novembre 1977, le Sénat était saisi d'une motion portant formation d'un comité spécial chargé d'étudier, sous tous leurs aspects, les politiques publiques et privées relatives à l'âge de la retraite. Après un débat de plusieurs semaines, cette motion a été adoptée le 7 décembre 1977 et le Comité a reçu le nom de Comité sénatorial spécial sur les politiques relatives à l'âge de la retraite. Le mandat suivant lui a été fixé:

Qu'un comité spécial du Sénat soit constitué pour enquêter et faire rapport sur

- a) les politiques actuelles relatives à l'âge de la retraite qui affectent les travailleurs des secteurs public et privé;
- b) les implications sociales et économiques de l'obligation de prendre sa retraite à un certain âge;
- c) la possibilité de permettre aux travailleurs, plus particulièrement aux personnes âgées, de continuer, grâce à

our society through flexible voluntary retirement plans to the extent of their ability and motivation;

(d) the protection for those over sixty-five against age discrimination in all employment areas; and

(e) the need for the maximum co-operation of all levels of government, labour unions, business and the public in respect of existing and future retirement age policies and retirement plans;

That the Committee have power to engage the services of such technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the inquiry; and

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee, to sit during adjournments of the Senate and to adjourn from place to place in Canada.

The members were appointed on December 14, 1977. A list of the members of the Committee is shown in Appendix A.

A small staff was assembled early in 1978 to conduct research in the area of retirement policy and to make plans for the future operations of the Committee including the designation of witnesses. At that time there was some speculation about the possibility of an early election and it was not thought desirable to schedule public hearings until the situation was clarified. In mid-June, 1978 letters were sent to all prospective witnesses just before Parliament recessed for the summer. The letters of invitation pointed out that, while the terms of reference concerned only retirement, it was not practical to deal exclusively with this subject and it would be necessary also to become involved in other aspects of retirement, including income support such as social security and pensions and a number of other problems affecting the welfare of retired persons.

Before the summer recess, the research staff of the Committee had produced a series of approximately two dozen research topics. These were turned over to the Research Staff of the Library of Parliament in the hope that background papers could be produced during the summer recess for the use of members of the Committee.

Following the summer recess, the Committee was reconstituted on October 11, 1978 with the same terms of reference. The next significant action was a series of four *in camera* meetings of the Committee to hear oral reports from the different research officers of the Library of Parliament. The research papers prepared by the staff of the Library of Parliament were invaluable resource material for the members of the Committee.

Then, on November 14, 1978 public hearings began and continued until March 20, 1979 when operations were suspended as a result of the dissolution of Parliament on March 26. Usually there were two meetings a week with two witnesses but sometimes with one or three. A detailed list of the witnesses is given in Appendix B. The Committee owes a debt of

des régimes souples de retraite facultative, à jouer selon leur capacité et leur motivation, un rôle utile dans notre société;

d) la protection des personnes de plus de soixante-cinq ans contre la discrimination dans tous les domaines de l'emploi; et

e) la nécessité d'une collaboration maximale entre tous les niveaux de gouvernement, les syndicats ouvriers, le monde des affaires et l'ensemble de la population en ce qui concerne les politiques actuelles et futures relatives à l'âge de la retraite;

Que le comité soit autorisé à retenir les services de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin pour son enquête; et

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à demander le dépôt de dossiers et de documents, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à ordonner l'impression des documents et témoignages dont il a besoin, à siéger durant les ajournements du Sénat, et à se réunir à divers endroits.

Les membres du Comité ont été nommés le 14 décembre 1977. On en trouvera la liste à l'Appendice A.

Au début de 1978, un petit groupe a été constitué pour effectuer des recherches préliminaires dans le domaine des politiques de l'âge de la retraite et pour organiser les activités futures du Comité, entre autres, le choix des témoins. Comme les rumeurs du moment voulaient que des élections anticipées soient déclenchées on a pensé qu'il n'était pas opportun d'organiser des audiences publiques avant que la situation ne s'éclaircisse. A la mi-juin 1978, juste avant les vacances d'été des Chambres, une lettre d'invitation était envoyée à tous les témoins éventuels. On soulignait dans cette lettre que, même si l'ordre de renvoi visait uniquement l'âge de la retraite, il serait difficile de s'en tenir à cette question et qu'il faudrait nécessairement en examiner d'autres aspects, notamment diverses formes de soutien financier comme la sécurité sociale et les pensions ainsi que plusieurs autres problèmes touchant au bien-être des personnes retraitées.

Avant l'intersession, le personnel de recherche du Comité avait déjà trouvé environ deux douzaines de sujets qui ont été envoyés au Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement dans l'espoir de faire rédiger, durant l'été, des études de documentation pouvant ultérieurement servir aux membres du Comité.

Après les vacances, le Comité a été reformé le 11 octobre 1978 et a reçu le même mandat. Sa première initiative a été de se réunir quatre fois à huis clos pour entendre les rapports oraux des chargés de recherches de la Bibliothèque du Parlement. Les études rédigées par le personnel de cette Bibliothèque ont constitué une documentation d'une valeur inestimable pour les membres du Comité.

Puis, le 14 novembre 1978, les audiences publiques devaient commencer et se poursuivre jusqu'au 20 mars 1979, après quoi, par suite de la dissolution du Parlement le 26 mars, elles ont été interrompues. Le Comité tenait habituellement deux réunions par semaine et entendait de un à trois témoins, le plus souvent deux. Une liste détaillée de ces témoins figure à



gratitude to those witnesses who did extensive research and gave their expert advice unstintingly. Without their special knowledge the Committee would have been badly handicapped.

The work done for the Committee by the Department of National Health and Welfare and Statistics Canada was a major contribution and their wholehearted co-operation is much appreciated.

On behalf of the Committee I also express thanks to the small research and administrative staff attached to the Committee as well as to members of the staff of the Committees and Private Legislation Branch of the Senate who were unfailingly helpful.

David A. Croll  
Chairman

November 1, 1979

### Introduction

Retirement has many dimensions. For some, it is a welcome change and a new world opens up. The drudgery and the boredom of routine work vanish and new vistas of travel, recreation and freedom appear. For others, retirement is unwelcome and something to be feared. Any study must take account of the thousands of elderly people who are leading contented and well adjusted lives. But there is a darker side, for there are also thousands of old people whose lives are degraded by poverty, illness and confusion.

It is understandable that attention should be focussed on the unfortunates for this is where the opportunity is for remedies and reforms. If there is an emphasis throughout this report on the dark side it is not because of a preoccupation with gloom but rather because it is the fertile area for improvement.

Retirement is a tangled subject. It inevitably criss-crosses the problems of freedom of choice, of old age, of income and inflation and the welfare of the families of retired people. It becomes intertwined with the age distribution of the population and how it may change in the future. And all these issues must be considered and sorted out in order to face the troublesome social problem about the role of old people in society and how they are to be treated.

Surely no one wants the elderly to be pariahs in modern society. In other times and places the village elders were the lawgivers, the custodians of tradition and the conventional wisdom. In a rural setting it was easier to find a place of dignity for the old as their physical abilities waned. Today, in urban society, it is more difficult to fit old parents into a family, if, indeed this is what they want. The constraints are not only physical but financial as well. It must be one of the great social advances of this century that people are assured of an income from the state in their later years. The state has intervened in the life of the elderly in a variety of ways. But there remains inequities, inadequacies and abuses. This is why this report is being written.

L'Appendice B. Le Comité leur sait gré des nombreuses recherches qu'ils ont faites et des conseils d'experts qu'ils lui ont prodigués. Sans cette aide éclairée, ses travaux auraient été sérieusement entravés.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et Statistique Canada ont également contribué largement aux travaux du Comité et nous leur sommes très reconnaissants de leur généreuse collaboration.

Au nom du Comité je veux aussi remercier la petite équipe de recherche et le personnel administratif qui ont été mis à notre service, ainsi que les membres du personnel de la Division des comités et de la législation privée du Sénat dont l'aide ne s'est jamais démentie.

Le Président  
David A. Croll

1<sup>er</sup> novembre 1979

### Introduction

La retraite est une réalité à plusieurs dimensions. Pour les uns, elle représente un changement souhaité et marque le seuil d'une nouvelle vie. La grisaille et l'ennui du train-train quotidien disparaissent et cèdent la place à de nouvelles perspectives de voyages, d'activités récréatives et de liberté. Pour les autres au contraire, cet âge n'est pas accueilli avec plaisir mais avec crainte. Toute étude sur les personnes âgées doit donc tenir compte de celles, fort nombreuses, qui mènent une existence heureuse et bien équilibrée, mais aussi, et c'est l'envers de la médaille, des milliers d'autres dont la vie est diminuée par la pauvreté, la maladie et le désarroi.

Il est naturel que l'on considère surtout les défavorisés, puisque c'est à leur situation que s'appliquent remèdes et réformes. Voilà pourquoi, dans ce rapport, nous insistons sur les ombres au tableau, non par morosité, mais bien plutôt parce que nous voyons là l'occasion d'apporter de fécondes améliorations.

Nous abordons l'examen d'un sujet où les problèmes de la liberté de choix, de la vieillesse, du revenu, de l'inflation et du bien-être des familles de retraités sont inévitablement entremêlés, sans parler de la pyramide d'âge de la population et de son évolution dans l'avenir. Il nous faut ainsi examiner et démêler toutes ces questions pour être en mesure d'aborder l'étude des problèmes sociaux touchant au rôle des personnes âgées dans la société et à la façon de les traiter.

Il va de soi que personne ne veut faire des citoyens du troisième âge les parias de notre société. A d'autres époques et en d'autres lieux, les anciens du village cumulaient les fonctions de législateurs, gardiens de la tradition et porte-parole de la sagesse. Dans un contexte rural, il était aussi plus aisé d'assurer aux vieux une place digne, malgré le dépérissement de leurs forces physiques. Mais aujourd'hui, dans notre société urbaine, il est plus difficile d'intégrer les parents aux familles, si en fait, c'est ce qu'ils désirent. Les contraintes ne sont pas alors seulement matérielles, mais aussi financières. L'une des grandes mesures sociales de notre siècle restera, sans doute, le revenu garanti que l'État accorde aux citoyens âgés. L'État est intervenu de diverses façons dans leur vie mais les injustices, les lacunes et les abus n'ont pas encore disparu. Voilà la raison d'être du présent rapport.



The themes are sketched out in this introduction in a summary fashion. The question of retirement is looked at briefly. The income of the elderly is a basic topic along with the technical complexities of pensions and inflation. The health of old people is dealt with summarily and some observations are made on the factors that influence the success of retirement. Many recommendations for changes or reforms are made in the body of the report. One aspect of these proposals, some of which are far-reaching, is that they do not involve the expenditure of government funds. The view that the solution to the social problems examined in this report lies in the application of large sums of government money is rejected, a point that will be emphasized a number of times.

Without much fanfare, custom, law and regulation have lowered the age of retirement to 65 for many workers. One of the major influences in modern times was the adoption of 65 as the age of eligibility for social security pensions in the United States in the mid-1930s. The main reason for this was to remove the elderly from the labour market to make way for the unemployed youth whose job prospects were negligible in the face of the Great Depression of the 1930s.

Although 65 has been a normal age for retirement, the tendency in many industries is to retire somewhat earlier. It is too early to say whether this trend will continue or whether the existence of inflationary pressures may induce people to work longer. It has been suggested as a rough guide that one-third of the workers will want to work after age 65, one-third will retire at 65 and one-third will retire early. Reliable estimates are not likely to emerge for a considerable time.

The prospect of idleness is a disagreeable one to many. As Lord Keynes once pointed out, "To those who sweat for their daily bread leisure is a longed-for sweet—until they get it." To so many people, their work is a mainstay of their lives. Their status among their fellows or in the community is governed by it as well as their self-esteem. They are ill-prepared to be thrown into the discard and may, in fact, be mentally and physically capable. Mandatory retirement throws away so much that is of value and its victims resist becoming a part of a throwaway society.

From the point of view of personnel administration, there is no doubt that retirement at some fixed age (*say* 65) is both simple and impersonal. It does not involve the awkward process of assessing individuals when they reach some threshold to determine whether they should be retired or kept on. There is ample evidence that in some companies, people who are retired because of an ironclad rule are in effect rehired on contract if they have technical or other skills essential to the company. Examples can be found in the recent history of the federal government. It is alleged that senior executives create a special problem. There may well be reluctance to tell them they have lost some of their drive or capacity with advancing years, so

Dans l'introduction, nous esquissons de façon sommaire les principaux thèmes d'analyse. Puis, après avoir brièvement considéré la question de l'âge de la retraite, nous examinons la question essentielle des revenus du troisième âge, sans omettre le problème des pensions et de l'inflation dans toute leur complexité technique. Nous n'abordons que sommairement la question de la santé et ne faisons que quelques observations sur les facteurs dont dépend la réussite de la retraite. Nous recommandons souvent des changements ou des réformes dans le corps même du rapport. Ces propositions, dont certaines ont une grande portée, se caractérisent par le fait qu'elles n'entraînent pas de dépenses de fonds publics. Nous rejetons en effet l'idée selon laquelle la solution des problèmes sociaux examinés ici dépendrait uniquement d'une affectation de fonds publics, prise de position que nous réaffirmerons à plusieurs reprises.

Sans bruit, les coutumes, les lois et les règlements ont abaissé à 65 ans l'âge de la retraite pour de nombreux travailleurs. L'un des facteurs qui a le plus influencé cette décision dans les temps modernes a été l'adoption de l'âge de 65 ans comme conditions d'ouverture du droit aux prestations de sécurité sociale aux États-Unis au milieu des années 30. Cette mesure visait avant tout à retirer les personnes âgées du marché du travail pour que les jeunes chômeurs, dont les perspectives d'emploi étaient nulles pendant la grande dépression des années 30, puissent trouver de l'emploi.

Bien que, depuis lors, l'âge normal de la retraite soit 65 ans, il existe dans de nombreuses industries une tendance à l'abaisser encore davantage. Il est trop tôt pour savoir si cette tendance se maintiendra ou si des pressions inflationnistes inciteront les gens à demeurer plus longtemps au travail. Il semble qu'en gros, un tiers des travailleurs désire rester en activité après 65 ans, un tiers se retirera à 65 ans et que l'autre tiers prendra sa retraite plus tôt. Il faudra sans doute attendre longtemps avant que des estimations exactes puissent être effectuées.

La perspective du désœuvrement ne sourit guère à beaucoup de gens. Comme lord Keynes l'a fait remarquer, «Ceux qui gagnent leur pain à la sueur de leur front aspirent au temps où ils auront des loisirs, jusqu'à ce qu'ils en aient.»<sup>1</sup> Pour beaucoup en effet, le travail est le support essentiel de leur vie; il détermine leur statut parmi leurs pairs ou dans leur collectivité et l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes en dépend. Ils ne sont aucunement préparés à se voir soudainement écartés et sont, en fait, souvent en pleine possession de leurs moyens intellectuels et physiques. La retraite obligatoire est un gaspillage et ceux qui en sont victimes n'acceptent pas d'être traités comme des objets qu'on jette après usage.

Du point de vue administratif, il est évident que le fait de fixer l'âge de la retraite, mettons à 65 ans, est à la fois simple et impersonnel. Nous évitons ainsi de recourir à un processus gênant d'évaluation des individus qui atteignent tel ou tel seuil, en vue de déterminer s'ils doivent prendre leur retraite ou s'ils peuvent continuer à travailler. Les cas abondent de personnes qui, dans certaines entreprises, sont mises à la retraite parce que le règlement est appliqué à la lettre, et sont en fait réembauchées sous contrat lorsqu'elles ont des connaissances techniques ou d'autres compétences indispensables à l'entreprise. On peut trouver des exemples semblables dans le passé récent du gouvernement fédéral où, prétend-t-on, les cadres

that termination at an arbitrary age solves this problem without embarrassment. Some executive jobs in industry involve so much stress that a limited tenure is in the best interests of the executive and the company. However, there is abundant evidence that the age of people and their abilities are not closely related. The aging process is highly personal and many people retain their mental and physical skills until they are very old while others begin to degenerate at relatively early ages.

The achievements of people in their later years are often remarkable. There are countless examples of men and women who have made significant and lasting contributions to society late in life. The ability of some proportion of the population to carry on effectively or possibly brilliantly after they have reached their seventies or eighties is a convincing argument against mandatory retirement at some fixed age. There is great emphasis placed on the waste of resources involved in cutting short the careers of productive men and women. In some cases the usefulness of certain people increases with age. For example, in the academic world it has been suggested that some of the major contributions in the field of physics have been made by relatively young people while in history and philosophy older people have acquired wisdom and perspective through long experience. Whatever the truth of this, there seems to be little doubt that age is an uncertain indicator of ability.

The whole issue of the discriminatory treatment of the elderly has been reviewed by those concerned with human rights and some steps have been taken to protect the elderly. This is true at least in North America. In the United States, there were legislative changes embodied in the 1978 amendments to the Age Discrimination in Employment Act of 1967 which extended the mandatory retirement age from 65 to 70 in the private sector, (*with some minor exceptions*) and abolished mandatory retirement in the public service. In Canada, a number of the provinces and the federal government have undertaken to deal with age discrimination but, except for Manitoba and New Brunswick, the human rights legislation or codes do not extend legal protection beyond age 65 although the federal statute refers to the normal age of retirement. The legal situation in Canada with respect to compulsory retirement is not completely clear. Since physical power diminishes with advancing years there are legitimate grounds for mandatory retirement well before 65 for certain occupational groups. In the armed forces, for example, there are potential physical demands on the strength and stamina of combat troops that cannot be met by older age groups. The same is true of certain other groups such as firemen, miners and construction workers where hazard or physical stress characterizes the work.

In general, however, the evidence indicates clearly that in most cases mandatory retirement is not based on physical criteria or on any specific statutory requirement. The accepted use of 65 as the age of retirement has become imbedded in

supérieurs posent un problème spécial; on hésite peut-être à leur dire qu'ils n'ont plus le même dynamisme ni les mêmes capacités qu'autrefois et, pour se tirer d'une situation embarrassante, on met fin à leur activité à un âge arbitraire. Dans l'industrie, certains cadres occupent des postes où le «stress» est si grand qu'ils ont tout intérêt, de même que leur entreprise, à ce que leur mandat soit d'une durée limitée. Cependant, de nombreux faits prouvent que les capacités d'une personne ne dépendent pas uniquement de son âge. Le processus de vieillissement est un phénomène très personnel et un grand nombre d'individus conservent intactes leurs aptitudes intellectuelles et physiques, alors que chez d'autres celles-ci dégèrent relativement plus vite.

Les réalisations des personnes âgées sont souvent remarquables. On ne compte plus en effet le nombre d'hommes et de femmes dont les contributions importantes et durables ont enrichi la société au soir de leur vie. Cette capacité qu'a une partie de la population, de poursuivre une vie réellement active, voire même brillante, au-delà de 70 ou de 80 ans, est un argument de poids contre la mise à la retraite à un âge fixe. Il est souvent question du gaspillage que l'on provoque en mettant abruptement fin à une carrière masculine ou féminine productive. Il y a même des cas où l'utilité de certaines personnes s'accroît avec l'âge. Dans le monde universitaire par exemple, où, s'il est vrai que les découvertes importantes en physique sont dues à des chercheurs assez jeunes, en histoire et en philosophie par contre, c'est la longue expérience des personnes plus mûres qui leur confère sagesse et perspective. Quoi qu'il en soit il ne semble faire aucun doute que l'âge d'une personne ne permet pas de juger de ses aptitudes.

Toute la question des traitements discriminatoires infligés au troisième âge a été étudiée par les défenseurs des droits de la personne et certaines mesures ont déjà été prises pour le protéger, ceci du moins en Amérique du Nord. Aux États-Unis, par exemple, des modifications législatives ont été incorporées aux amendements de 1978, apportés à la Loi de 1967 sur la discrimination dans l'emploi pour raison d'âge. Ces changements ont repoussé de 65 à 70 ans l'âge de la retraite obligatoire dans le secteur privé (*à quelques exceptions près*) et aboli la retraite obligatoire dans la fonction publique. Au Canada, plusieurs provinces ainsi que le gouvernement fédéral ont commencé à s'occuper de la discrimination fondée sur l'âge, mais, à l'exception du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, les lois ou codes sur les droits de la personne ne prévoient aucune protection légale au-delà de la 65<sup>e</sup> année, bien que dans la loi fédérale il soit question de l'âge normal de la retraite. Toutefois, les fondements légaux de la mise à la retraite obligatoire au Canada ne sont pas clairs. Puisque les forces physiques diminuent avec l'âge, certains groupes professionnels peuvent avoir des raisons légitimes de cesser de travailler bien avant 65 ans. Dans les forces armées par exemple, les troupes de combat sont parfois appelées à fournir des efforts physiques et à faire preuve d'une endurance dont seraient incapables des personnes âgées. Il en est ainsi des pompiers, des mineurs et des ouvriers de la construction dont le travail implique nécessairement des dangers et de gros efforts physiques.

De façon générale, cependant, les faits révèlent nettement que, dans la plupart des cas, le retraité obligatoire ne se fonde pas sur des critères d'ordre physique ni sur une exigence légale particulière. Si les habitudes d'emploi ont fixé à 65 ans l'âge



employment practices largely because 65 has become a normal age built into a great many private pension schemes as it is in the Old Age Security and the Canada/Quebec Pension Plan. At the very least, it is convenient for the actuaries to have a fixed retirement age such as 65 on which to base their calculations, but a number such as 62 or 67 would also serve the purpose.<sup>2</sup> Perhaps the arbitrariness of retirement at 65 had more of a rationale in the nineteenth and early twentieth century but as the new century approaches, the dead hand of custom is out of place. Today we are applying yesterday's answers to today's problems.

There are complex issues involved in retirement and it is simple-minded to think that all of the problems involved will be solved by giving everyone the right to retire later than 65. For some, this may be an ideal solution both from a mental and a financial point of view. They may be wedded to their job or they may not be able to afford to down their tools and head for the rocking chair. But there are others who wish to retire before the customary ages. People who have heard, physically exacting occupations that may also involve health hazards, may reach a point where they are eager to retire early. There are others who have plans for a second career and are anxious to begin anew. There are still others whose work has become boring or repetitive or irksome for other reasons and they want freedom. The unavoidable conclusion is that workers ought to be given the maximum opportunity to choose their time of retirement. There are, however, two accompanying warnings.

If employees wish to stay on beyond the normal retirement age, whether it be 65 of some nearby age, they must have the concurrence of the employer and it must be established that the workers are worthy of their hire. It is not reasonable to propose that employees should be retained as a form of charity or because the employees cannot tolerate the prospect of amputation from their work. On the other hand, it is also not reasonable to suggest that employees who are part of a private pension plan should retire at an abnormally early age without suffering some financial penalties. The penalties flow from the arithmetic and should not be punitive.

One of the great benefits of modern democratic society is freedom of choice. Laws or conventions that impair this freedom damage the economic well-being of individuals in their role as consumers or workers. One of the major choices that should be offered to workers is the opportunity to decide whether or not to retire from their customary employment. There are many occasions where this freedom of choice is impaired. Physical disability is one instance but this is a special problem well beyond the scope of this inquiry. It is rather the rule or conventions that call for retirement at a particular age such as 65 that are unwelcome and unwarranted interference with the freedom of people to choose. This cries out for change. This does not necessarily imply that changes should be drastic in the sense that customary procedures should be abandoned overnight. There are good arguments for gradual changes that will not lead to disruption or uncertainty. This applies in particular to the question of retirement ages

normal de la retraite, c'est en grande partie parce que cet âge a été retenu comme base par un très grand nombre de régimes de retraite privés, de même que par la Sécurité de la vieillesse et les Régimes de pensions du Canada et des rentes du Québec. Il est à tout le moins très pratique pour les actuaires de disposer d'un âge fixe, comme celui de 65 ans, sur lequel fonder leurs calculs, mais ils arriveraient aux mêmes résultats en partant de 62 ou de 67 ans. Le choix arbitraire qui a été fait se justifiait peut-être davantage aux *IXI<sup>e</sup>* siècle et au début *XX<sup>e</sup>* siècle, mais au seuil du *XIX<sup>e</sup>* siècle, cet usage est nettement dépassé, à moins de vouloir appliquer aux problèmes d'aujourd'hui les solutions d'hier.

L'âge de la retraite soulève des problèmes fort complexes et l'on ferait preuve de naïveté en pensant que le seul fait d'accorder à chacun le droit de cesser de travailler après 65 ans résoudrait tous les problèmes. Pour certains, cela peut être une solution idéale, tant du point de vue psychologique que financier, s'ils sont liés corps et âme à leur travail ou s'ils sont incapables de ranger leurs outils pour se reposer dans un fauteuil. Il y en a d'autres, par contre, qui souhaitent s'arrêter avant l'âge habituel: ce sont ceux qui effectuent un dur et épuisant travail physique dans des conditions qui mettent parfois leur santé en danger et qui à un moment donné leur font souhaiter prendre une retraite anticipée. D'autres encore forment le projet de commencer une seconde carrière et ils ont hâte de repartir dans une nouvelle voie. D'autres enfin aspirent à être libérés d'un travail devenu ennuyeux, routinier ou ingrat pour une raison ou pour une autre. Une conclusion s'impose donc: les travailleurs devraient avoir le plus de latitude possible dans le choix du moment de leur mise à la retraite. Toutefois, cette possibilité s'accompagne d'une double mise en garde.

Les employés désirant continuer à travailler après l'âge normal de la retraite, qu'il s'agisse de 65 ans ou d'un âge voisin, doivent avoir l'assentiment de leur employeur et leur aptitude à remplir leur poste doit être établie. Il ne serait pas raisonnable de proposer que l'on garde des employés par charité ou parce que l'idée d'avoir à quitter leur emploi leur est intolérable. D'un autre côté, il n'est pas plus raisonnable de proposer que des employés qui ont souscrit à un régime de retraite privé soient obligés de prendre une retraite très anticipée sans avoir à en subir les conséquences financières. Cette pénalisation découle d'un calcul mathématique et ne doit pas avoir un caractère punitif.

La liberté de choix est l'un des grands bienfaits de notre société démocratique moderne. Les lois ou conventions qui entravent cette liberté nuisent au bien-être économique des individus dans leur rôle de consommateurs ou de travailleurs. L'un des principaux choix qu'ils devraient se voir offrir, c'est celui de décider s'ils veulent ou non quitter leur emploi. Il arrive souvent que cette liberté de choix ne puisse s'exercer, par exemple, dans le cas des handicapés physiques. Mais il s'agit là d'un problème spécial qui déborde largement la portée de notre étude. Ce sont bien plutôt la règle ou les conventions sociales qui imposent la retraite à un âge donné, à 65 ans par exemple, entravant de façon inopportune et injustifiée la liberté de choix. Voilà une situation qu'il faut à tout prix changer, sans pour autant provoquer des bouleversements qui écarteraient du jour au lendemain la réglementation habituelle. On peut, à juste titre, souhaiter des modifications graduelles n'entraînant ni rupture ni incertitude tout particu-



but not to certain other reforms where the need for change is urgent.

It is common knowledge that a social revolution has occurred quietly in the course of this century. The life expectancy of both men and women in their 60s has increased modestly and the average age of retirement has been slowly declining. The result is that, on the average, men who retire a year or so before 65 have a life expectancy of roughly fifteen years and women even longer. This is a large fraction of the human life span and yet it is a period of relative neglect compared, for example, with the early years of a person's life.

Whether the years of retirement turn out to be tranquil and productive obviously depends heavily on the personality traits of the individuals but also on their incomes and their health. Poor people in poor health are almost certain to find their retirement a period of anguish and depression instead of the dreamed-of golden years. The first question that arises is the size and nature of the income that must substitute for the earnings before retirement.

What constitutes adequate retirement income? Generally, retired people do not need as much total income as they had during their last year of work. For example, they no longer contribute to a pension plan or otherwise save for retirement. How much less income people would need to maintain their lifestyle will vary to some extent with the income level of individuals and their living habits. The poor would need a higher percentage of their pre-retirement income than the rich. The Canadian Association of University Teachers suggested that for retired academics a pension of less than 60 per cent of their salary would be inadequate.<sup>3</sup> It should also be noted that the Department of National Revenue has issued guidelines that have the effect on limiting certain types of pensions to 70 per cent of terminal earnings.<sup>4</sup>

The coverage of private pension plans in Canada is limited. According to Statistics Canada, there were about 3.9 million participants in private pension plans at the beginning of 1976. This figure included about 39 per cent of the labour force, although if the calculation were based on full-time, employed workers the figure would be 51 per cent.<sup>5</sup>

There is a marked disparity in the coverage of men and women. The 1976 report of Statistics Canada on pensions shows that only 27 per cent of female workers was covered by private pension plans. On the other hand, 44 per cent of the male labour force was covered.

These figures can convey a wrong impression since what is of real significance is the proportion of retired people who are in receipt of pensions from their employers. Precise data are not available but some estimates are as low as 10 per cent. In a study in 1978 published by officials of the Department of National Health and Welfare it is stated that in 1975 only about 12 to 13 per cent of the income of individuals or couples 65 or over came from private plans.<sup>6</sup> In contrast, roughly 45 to 50 per cent of the income of the aging comes from Old Age Security and its supplements and about 35 per cent from investments, earnings or other income. Your Committee believes that the situation has not changed materially since

lièrement dans le cas de l'âge de la retraite, mais non dans celui d'autres réformes qui s'imposent avec urgence.

Tout le monde sait que notre siècle a été le théâtre d'une révolution sociale qui s'est faite en silence. Les probabilités de vie des hommes et des femmes de 60 ans et plus, ont légèrement augmenté tandis que l'âge moyen de la retraite diminuait lentement. Il s'ensuit que pour ceux qui prennent leur retraite une année environ avant d'avoir atteint 65 ans, les probabilités moyennes de vie sont, dans le cas des hommes, de près de 15 ans et davantage encore dans le cas des femmes. C'est là une fraction importante de la durée de la vie humaine, et c'est pourtant une période qui a été relativement négligée si on la compare, par exemple, aux premières années de la vie.

La personnalité du retraité ainsi que ses revenus et son état de santé, sont évidemment des facteurs qui lui permettent de prendre une retraite tranquille et de la vivre avec fécondité. Par contre, ceux qui sont sans ressources et en mauvaise santé, passeront certainement leur retraite dans l'angoisse et la dépression et ne verront pas se réaliser leurs rêves. La première question qui se pose est donc celle du montant et de la nature des revenus qui remplaceront les salaires assurés antérieurement par l'emploi.

Qu'est-ce qu'un revenu de retraite convenable? En général, les retraités n'ont pas besoin de toucher un revenu total égal à celui de leur dernière année de travail. En effet, ils n'ont plus de cotisation à verser à un régime de pension et n'ont plus à mettre de l'argent de côté pour leur retraite. Mais ce dont chacun devrait disposer pour conserver son même train de vie varie quelque peu en fonction de son niveau de revenu et de ses habitudes. Les pauvres auraient besoin d'une part plus importante de leur revenu antérieur que les riches. L'Association canadienne des professeurs d'université estime que les professeurs retraités qui recevraient moins de 60% de leur salaire toucheraient une pension insuffisante.<sup>3</sup> Notons également que le ministère du Revenu a publié des directives dont l'effet est de limiter certaines pensions à 70% du dernier salaire.<sup>4</sup>

Les régimes de pension privés au Canada n'offrent que des garanties limitées et, d'après Statistique Canada, ils regroupaient, au début de 1976, près de 3,9 millions de participants. Ce chiffre comprenait environ 39% de la population active et s'élèverait à 51% si les calculs tenaient compte des employés à plein temps.<sup>5</sup>

On remarque, par ailleurs, que les hommes et les femmes ne jouissent pas des mêmes garanties. Le rapport de Statistique Canada sur les pensions révèle qu'en 1976, seulement 27% de la population active féminine versait une cotisation à un régime privé, contre 44% de la population active masculine.

Mais ces chiffres peuvent être trompeurs, car la seule chose qui compte en définitive est le nombre de retraités qui touchent des prestations de leurs employeurs. Il n'existe aucune donnée précise à ce sujet, mais d'après certaines estimations, il n'y en aurait pas plus de 10%. Dans une étude publiée en 1978, les fonctionnaires du ministère de la santé nationale et du Bien-être social déclaraient qu'en 1975, seulement 12 à 13% des revenus des particuliers ou des couples, âgés de 65 ans ou plus, provenaient de régimes privés,<sup>6</sup> alors que 45 à 50% provenaient de la Sécurité de la vieillesse et de ses suppléments et environ 35% d'investissements, de gains ou d'autres sources. Le Comité est convaincu que cette situation est demeurée

1975. The magnitude of private pensions is not impressive. Canadians have been short changed on private pensions.

A private pension plan can be judged on the basis of five characteristics: vesting; portability; funding; indexing and adequacy. It is unfortunately true that a great many pension plans are deficient with respect to most of these characteristics.

The lack of portability is largely a result of the technical problems of transferring an individual's pension benefits from one plan to another where the features of the plans may be either different or incompatible.

A number of the provinces and the federal government have laid down mandatory conditions concerning vesting. In essence, vesting means that employees have a right to any contributions to a pension fund made on their behalf by the employer. In most cases, these rules specify that participants in pension plans must be 45 and have ten years' service with the same employer before they acquire vested rights. At the same time, vesting implies the locking in of the pension contributions so that any benefits are available only in the form of deferred annuities.

It is, of course, true that the legal requirements for vesting are merely minimum conditions that must be met and often the vesting provisions in a pension plan are more liberal than the law specifies. The vesting features are serious weaknesses in many plans since they can easily impair the chances of individuals to acquire any pension entitlement. This applies to mobile workers who change their employers in order to advance their careers or for any number of reasons, before they have vested rights. The inability to meet the vesting criteria is not remarkable in view of the estimate that, on the average, workers change their jobs as often as seven times in their career. Quite possibly when it is too late, they realize that they have forfeited the chance of getting any pension at all. The other side of the coin is that if people feel themselves tied to a particular job because of the ultimate pension benefits the mobility of labour will be reduced and this may have undesirable side effects on the economy.

The most contentious and difficult aspect of private pension schemes is the actual or the possible effects of inflation. It is an unavoidable fact that rising consumer prices can impair and even destroy the value of a pension. The welfare of pension recipients is in jeopardy during a period of significant inflation. They are caught in a web from which there is no escape. This raises a problem of the utmost gravity, particularly for those with low incomes. There are several approaches to this problem. The first and most obvious one is to introduce an escalation clause or indexing arrangement that adjusts the pensions or social security payments to the Consumer Price Index issued by Statistics Canada. The second is to make so-called *ad hoc* adjustments to pensions to compensate pensioners for increasing living costs. These are usually less than the total change in the Consumer Price Index. The third is to

essentiellement la même depuis 1975, c'est-à-dire que les pensions versées par les régimes privés sont plutôt maigres. Les Canadiens se sont donc fait «rouler».

On peut juger de la valeur d'un régime privé d'après cinq caractéristiques: l'acquisition, la transférabilité, le financement, l'indexation et la convenance. Il est malheureusement vrai qu'un très grand nombre de régimes pèchent par défaut sous chacun de ces rapports.

Ce sont essentiellement des problèmes de nature technique qui empêchent le transfert des prestations d'un régime, à un autre dont les dispositions sont différentes ou incompatibles.

Plusieurs provinces ainsi que le gouvernement fédéral ont déjà fixé les règles en ce qui concerne les droits à l'acquisition de la quote-part patronale. Il s'agit essentiellement du droit des employés à récupérer les contributions que leur employeur aura versées en leur nom à un régime. Dans la plupart des cas, ces règles stipulent qu'un cotisant doit avoir 45 ans et dix années de service chez le même employeur avant de pouvoir bénéficier de ce droit. Parallèlement, cette attribution entraîne le blocage des estimations de sorte que les prestations ne peuvent être obtenues que sous forme de rentes différées.

Certes, il est vrai que la loi ne prescrit, en pareil cas, que les conditions minimales à respecter, et il arrive souvent qu'un régime comporte des dispositions plus libérales que celles qui sont légalement prévues. Mais ce sont précisément les clauses sur l'acquisition de la quote-part versée par l'employeur, qui constituent un des points les plus faibles de nombreux régimes car elles peuvent facilement faire perdre à un employé son droit à la pension. Cela s'applique de nos jours à des travailleurs mobiles qui changent d'employeur pour avancer dans leur carrière, ou pour toute autre raison, avant d'avoir acquis un droit à l'attribution de la quote-part patronale. Il n'est cependant pas étonnant que les régimes comportent des lacunes à cet égard, compte tenu du fait que les travailleurs changent d'emploi en moyenne estime-t-on, jusqu'à sept fois au cours de leur carrière. Il se peut fort bien qu'ils se rendent compte trop tard qu'ils ont ainsi perdu la possibilité de s'assurer une pension. Le revers de la médaille est que, si les employés se sentent rivés à tel ou tel emploi à cause des prestations qu'ils toucheront un jour, ils deviennent par le fait même moins mobiles, et une réduction de la mobilité de la main-d'œuvre pourrait avoir des effets préjudiciables sur l'économie.

Mais l'aspect le plus litigieux et le plus délicat des régimes de pension privés tient aux répercussions réelles ou possibles de l'inflation. Le fait est là: la hausse des prix à la consommation peut faire perdre une grande partie et même la totalité de la valeur d'une pension. Toute période nettement inflationniste met en danger le bien-être des retraités qui sont prisonniers d'un état de choses dont ils ne peuvent se libérer. Cette situation soulève un problème des plus graves notamment pour les retraités à faible revenu. Diverses solutions peuvent être envisagées. La première et la plus évidente serait d'introduire une clause d'indexation permettant de rajuster les pensions ou prestations de sécurité sociale suivant l'indice des prix à la consommation que publie Statistique Canada. La deuxième, consisterait à effectuer un rajustement dit *ad hoc* des pensions, pour dédommager les retraités, de la hausse du coût de la vie.



make no adjustment for inflationary price increases, thus forcing the pensioners to carry the burden of rising costs as best they may.

The argument has been advanced forcefully by various pressure groups, employers and individuals that fully indexed pensions are not practical because of the contingent costs that might arise in the event of sharply increasing prices. Once the rate of inflation exceeds the yield on investment there are severe problems for the pension fund managers.

For many employers some limitations on indexing would therefore be essential if they are to avoid the risk of runaway pension costs that would be incurred if prices soared out of control. On grounds of financial prudence employers are fearful of a commitment that could conceivably be disastrous. The introduction of fully indexed pensions in the federal public service fuelled an argument that rapidly took on emotional overtones. On grounds of equity, it is obvious that some protective measures must be devised if pensioners are not to bear an unfair share of the burden of inflation that will be ruinous for them unless they have other sources of income.

It can also be argued that too much attention has been devoted to the issue of indexing while the pressing problem of lack of coverage of private pension plans has suffered from relative neglect. After all, a pension that is being eroded by inflation is preferable to no pension at all.

The possibility of improving and extending the private pension plan system in an inflationary climate seems remote. Part of the problem stems from the complications arising out of inflation but another major difficulty is that many small businesses do not have the resources to finance a pension scheme for their own employees. It is hard to see how this situation will change in the near future. This must mean that, if the pension situation is to be improved in this country, the government is the logical agency to undertake the urgently necessary reforms. The principal instrument of reform is the existing contributory public pension system. No one would deny that this raises important problems of principle and administration but the issues are critical.

The number of people over 65 is growing and will continue to grow until well into the next century. This country now faces the prospect of major increases in the numbers of poverty-stricken old people. It will be a terrible blot on the conscience of the nation if these people are denied a fair share of the good things that they helped to create by their labours. It has been emphasized already that one of the keys to a successful and productive retirement is to have enough retirement income. It is of equal importance that the health and living conditions of the elderly be looked at with a critical eye.

A number of technically competent witnesses before your Committee emphasized that the field of geriatrics has suffered from relative neglect. The Canadian Medical Association has noted on several occasions that more attention should be paid in medical schools to all aspects of aging and has urged that

Mais ces rajustements n'arrivent pas normalement à suivre la hausse de l'indice des prix à la consommation. Comme troisième solution, on pourrait ne procéder à aucun rajustement pour tenir compte de l'inflation, ce qui forcerait les retraités à supporter comme ils pourraient la hausse des prix.

Des groupes de pressions, des employeurs et même des particuliers ont soutenu avec vigueur qu'il ne serait pas pratique d'indexer entièrement les pensions par suite des coûts imprévisibles que provoquerait une montée en flèche des prix. En effet, une fois que le taux d'inflation dépasse le rendement des investissements, les gestionnaires financiers sont aux prises avec de graves problèmes.

Beaucoup d'employeurs estiment qu'il est essentiel de plafonner l'indexation pour éviter que l'escalade des prix ne provoque une montée en flèche du coût des pensions. Par prudence financière, les employeurs hésitent à s'engager sur une voie qui pourrait, on le conçoit bien, les mener au désastre. L'indexation complète des pensions dans la Fonction publique a nourri un débat qui a rapidement pris un ton passionné. Pour des raisons d'équité, il est évident qu'il faut songer à la protection des retraités si l'on veut éviter de leur faire porter une part injuste du fardeau de l'inflation, ce qui serait désastreux, à moins qu'ils ne disposent d'autres sources de revenu.

On peut également soutenir que cette question de l'indexation a déjà trop retenu notre attention alors que le problème beaucoup plus urgent de l'insuffisance des garanties offertes par les régimes de retraite a été relativement négligé. Après tout, une pension soumise à l'érosion de l'inflation vaut mieux qu'aucune pension du tout.

Dans un contexte inflationniste, il est pratiquement impossible d'améliorer et d'étendre le système des régimes privés. Cela tient en partie aux complications découlant de l'inflation, mais également à la faiblesse des moyens dont disposent quantité de petites entreprises pour financer un régime de pension au bénéfice de leurs propres employés. L'évolution à court terme de cette situation est difficile à prévoir. Par conséquent, si l'on veut améliorer les régimes de pensions au Canada, c'est au gouvernement qu'il revient logiquement d'entreprendre les réformes qui s'imposent avec urgence. Le principal instrument de cette réforme est le système existant du régime public contributif. Personne ne niera que cela soulève d'importants problèmes de principes et d'administration, mais l'enjeu est d'une importance capitale.

Le nombre de personnes de 65 ans et plus augmente et continuera encore à augmenter au cours des premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle. Notre pays doit donc s'attendre à ce que le nombre de personnes âgées indigentes s'accroisse considérablement. Il serait vraiment impardonnable que le pays ne leur assure pas une part équitable des avantages qu'ils ont eux-mêmes aidé à créer par leur travail. Nous avons déjà souligné que l'une des conditions indispensables à une retraite réussie et féconde est de disposer de revenus suffisants. Tout aussi importantes sont la santé et les conditions de vie et il faut aussi les examiner de très près.

Plusieurs spécialistes ont soutenu devant le Comité que la gériatrie est un domaine qui avait été quelque peu négligé. L'Association médicale canadienne a déjà, à plusieurs reprises, rappelé aux écoles de médecine qu'elles devraient s'intéresser davantage à tous les aspects du processus de vieillissement et

more resources should be devoted to geriatric studies. They note that, while there has been an increase in the number of doctors whose principal interest is in geriatric medicine, the percentage of the total is small. There has also been criticism of the attitude of some members of the medical profession to the treatment of aging. For example, the Social Planning Council of Ottawa said, in 1976:

Complicated billing arrangements, bureaucratic red tape, recorded answering systems, hurried assessments after long waiting periods in offices confused many and ultimately assisted to 'turn them off' instead of helping them to enter the health care system.<sup>7</sup>

The suggestion has also been made that many of the ailments of old age such as cardiovascular disorders often do not respond to therapy as dramatically as other medical problems and as a result geriatrics does not provide as satisfying a field as other specialties. The proper medical treatment of the aging is a pressing problem and the future outlook is gloomy unless decisive action is taken in the near future.

The fundamental difficulty is that the medical problems of the aged will multiply as the population grows older. It has been estimated in testimony before your Committee that if things continue as they are there will be a need by the year 2005 for an additional 166 300-bed general hospitals to accommodate the growing number of aged sick people. There will be costs of maintaining other institutions, in addition, as well as the incalculable costs of human misery of older people who are confined to antiseptic and expensive places where they can watch their days ebbing away.

Unquestionably, it is a matter of prime importance to keep the elderly in their own homes as long as this is practical. The transplanting of the aged to new and unfamiliar surroundings, even modern and efficiently run nursing homes, can have depressing effects. People become attached to familiar surroundings and it is often a cruel thing to uproot them. Some expert testimony indicates that old people in institutions are often depressed and unhappy and find little purpose in their lives. This should not be regarded as a criticism of all institutions; there are some nursing homes which meet very high standards. But, in general, it is preferable to keep people in their own accustomed surroundings and to move them to institutions only when the amount of nursing care needed increases to a critical level.

In cases that do not involve illness, the elderly are sometimes forced to give up their homes because of their inability to carry out routine household chores. With the increasing physical frailty that comes with age, such chores as cutting the grass or shovelling snow become too arduous. In these circumstances, an imaginative program of providing periodic assistance to the infirm either by young people or old people who are physically able is greatly to be preferred to confining the elderly in institutions. The provision of home help may involve costs but it is almost certain to be much cheaper than permanent confinement in an institution. One witness with wide experi-

recommande vivement d'affecter de plus amples ressources aux études poursuivies dans ce domaine. Tout en constatant que le nombre de médecins spécialisés en gériatrie a augmenté, leur pourcentage par rapport au nombre total des praticiens est encore faible. Des critiques ont également été formulées contre l'attitude adoptée par certains représentants du corps médical quand il s'agit du traitement des personnes âgées. Le Conseil de planification sociale d'Ottawa et de la région a, par exemple, déclaré en 1976:

Facturation compliquée, paperasserie bureaucratique, appareil d'enregistrement des appels, évaluation hâtive après une longue attente au cabinet, tout cela en a dérouter beaucoup et, en fin de compte, a contribué à les «éloigner» au lieu de les aider à s'intégrer au régime de soins médicaux.<sup>7</sup>

D'autres témoins ont soutenu qu'un bon nombre des maux du troisième âge, comme les maladies cardio-vasculaires, ne répondent pas aussi bien aux traitements que d'autres affections et que, par conséquent, la gériatrie est une spécialité qui ne procure pas autant de satisfactions que d'autres branches de la médecine. Il est pourtant urgent que les personnes âgées reçoivent des traitements médicaux appropriés. Les perspectives sont plutôt sombres à cet égard à moins que des mesures draconiennes ne soient prises dans un proche avenir.

La difficulté fondamentale tient au fait que les problèmes médicaux du troisième âge vont se multiplier à mesure que la population vieillira. D'après des témoignages entendus devant le Comité, on estime qu'au rythme où vont les choses, il faudra ajouter, d'ici l'an 2005, 166,300 lits dans les hôpitaux généraux pour y recevoir le nombre croissant des vieillards malades. À cela s'ajoutera le coût d'entretien des autres institutions, ainsi que le coût inestimable de la misère humaine des personnes âgées confinées dans des logements aseptisés et dispendieux où elles attendent lentement la mort.

Il est certainement de toute première importance de veiller à ce qu'elles restent chez elles aussi longtemps que possible. Si on les transplante dans un environnement nouveau et peu familier, même s'il s'agit de maisons de repos modernes et bien tenues, on peut susciter en elles des sentiments dépressifs. Les gens s'attachent à un milieu qui leur est familier et il est souvent très cruel de les en déraciner. Certains spécialistes ont déclaré que les personnes âgées vivant en institution sont souvent déprimées et malheureuses et qu'elles n'ont plus le goût de vivre. Les critiques ne doivent pas être généralisées, car il y a d'excellents établissements. Mais de façon générale, il vaut mieux laisser les vieillards dans un environnement qu'ils connaissent et ne les placer dans une maison de retraite qu'à partir du moment où ils ont besoin de trop de soins.

Les personnes âgées en bonne santé se voient parfois dans l'obligation d'abandonner leur maison parce qu'elles ne suffisent plus aux travaux ménagers ordinaires. Leurs forces physiques diminuant, tondre la pelouse ou pelleter la neige deviennent des tâches trop exténuantes. En pareil cas, on pourrait, en faisant preuve d'un peu d'imagination, trouver des jeunes ou même des personnes âgées en bonne forme physique, capables de leur donner un coup de main, au besoin, ce qui vaudrait bien mieux que de les enfermer dans des établissements. Et le coût éventuel d'un programme de travailleurs familiaux serait sûrement moins élevé que le séjour permanent dans une



ence in gerontological problems, Dr. Colin M. Smith, emphasized this issue:

The next point is related to the preservation of familiar surroundings. In general, there is an obvious need to maximize the kind of services which reach out to people in their homes and keeps them in the community and prevents institutionalization. I think there is also need for informational, legal, nutritional services to the elderly—things to keep them out of hospitals rather than things which bring them in.<sup>8</sup>

Although it is suggested that one of the principal reasons for the inability of the elderly to stay in their own homes is physical infirmity, it often happens that the economic burden of maintaining a house or apartment is the dominant factor. While there may be a drastic reduction in income after retirement many of the costs of running a household continue and may even increase. For example, property taxes and the costs of service calls for even minor repairs to household appliances have increased and recently the costs of home heating have skyrocketed. In these circumstances, it may be of crucial importance for retired people to be able to earn some extra income. There is some evidence to indicate that part-time work that is often the most suitable is not as easily available as it is in some European countries. Any resources that can be devoted to improving the access of the elderly to the full-time or part-time labour market would be highly beneficial. Any obstacles to employment of the elderly should be swept away.

The opportunities for second careers or merely part-time casual employment can be greatly helped by advance planning. In part, this is the responsibility of the individual and in part the responsibility of the employer. People are unlikely to develop new skills after retirement and should start some years in advance to seek the necessary training or experience on which to base a second career. In some cases academic or practical training will be required but this must not be left to the last minute. A great deal remains to be done by employers as well. People who are about to retire should be provided with a clear statement of what their financial situation will be. Both man and wife should be included in the counselling sessions but again the pre-retirement counselling should be started long before retirement is imminent. Some authorities on the subject indicate that people do not begin to take the prospect of retirement seriously until they are in the mid-fifties. This appears to be the right age to start a planning program. Pre-retirement planning is a neglected area but one that is of critical importance to a person facing retirement.

While it is true that one of the crucial aspects of retirement depends on income, it should also be emphasized that retired people need satisfying and productive activities if their retirement is not to be a frustrating and melancholy experience. Many of the elderly have creative talents, perhaps latent, but nevertheless real. Talents or manual skills need to be nurtured and fortunately there is increasing recognition in the educational system of the need for teaching skills in the arts and

maison de repos. Le docteur Colin M. Smith, qui a une vaste expérience des problèmes de gérontologie, a insisté sur cet aspect:

Je passe maintenant à la préservation du milieu familial. De façon générale, nous avons manifestement besoin de services destinés à rejoindre les gens à leur domicile, à les garder dans le milieu communautaire et à empêcher le confinement dans des institutions. J'estime qu'il faut également organiser des services d'information et de nutrition et des services juridiques qui détourneront ces personnes des hôpitaux plutôt que de les y envoyer.<sup>8</sup>

On nous dit que les vieillards sont incapables de demeurer chez eux à cause de leurs infirmités physiques, mais la raison principale en est souvent le charge financière que représente le maintien en état de la maison ou d'un appartement. Les revenus connaissent souvent une chute radicale au moment de la retraite, tandis que les frais d'entretien d'un ménage demeurent inchangés ou même s'alourdissent parfois. Prenons l'exemple des impôts fonciers ou des frais de services à domicile pour les petites réparations d'appareils électro-ménagers: ils ont beaucoup augmenté et les frais de chauffage d'une maison ont atteint des sommets vertigineux. Dans ces conditions, il serait capital que les retraités puissent se procurer des sources de revenu supplémentaires. Les faits semblent indiquer que le travail à temps partiel, qui est souvent le plus adapté à leur situation, est aussi difficile à trouver au Canada que dans certains pays européens. Ainsi toute mesure pouvant faciliter l'accès des personnes âgées au marché du travail à plein temps ou à temps partiel serait du plus grand intérêt, et il faudrait supprimer ce qui s'y oppose.

Les possibilités d'entamer une deuxième carrière ou simplement de se trouver un emploi occasionnel à temps partiel peuvent être multipliées si on les planifie d'avance. Cette responsabilité relève autant de l'employé que de l'employeur. Il ne faut pas s'attendre à ce que les travailleurs acquièrent une nouvelle spécialisation au moment de prendre leur retraite et ils devraient donc, plusieurs années auparavant, obtenir la formation ou les connaissances qui leur serviront dans leur nouvelle carrière. Il s'agira parfois de recevoir une formation universitaire ou pratique, ce qui ne se fait pas à la dernière minute. Mais les employeurs ont également beaucoup à faire. Les employés qui doivent prendre leur retraite devraient être clairement mis au courant de la situation financière qui les attend. Ce genre d'orientation devrait s'adresser aux époux, avant la retraite bien entendu, et non pas lorsque celle-ci est imminente. Des autorités en la matière signalent qu'en général, on ne pense pas sérieusement à sa retraite avant d'avoir atteint le milieu de la cinquantaine et, à notre avis, c'est justement à cet âge qu'il faut se mettre à planifier. Cette planification est malheureusement négligée malgré l'importance vitale qu'elle peut avoir pour quelqu'un qui va cesser de travailler.

Les moyens financiers, il est vrai, constituent l'un des aspects cruciaux de la retraite; mais ce n'est pas une raison pour oublier que s'ils veulent éviter la frustration et la mélancolie, les retraités doivent avoir des activités satisfaisantes et productives. Ils sont en effet nombreux à être doués de talents créateurs, parfois latents, mais quand même réels. Un talent ou une spécialité technique doivent être cultivés et on constate heureusement, que le système d'éducation reconnaît de plus en

crafts, for example. The explosive growth of craft activities has made available many of the materials and tools that were basically inaccessible except to skilled artisans just a few years ago.

Whether or not the elderly can develop manual skills, there are many of them who have other talents that can be used in a constructive way. In particular, their abilities can be used in teaching and in counselling, a role for the elderly that goes back to the beginning of time. The very young, the handicapped and the troubled can surely benefit from the guidance and friendship of the old. Above all, old people who are well and strong can help their less fortunate neighbours in a multitude of ways that will give their life meaning and purpose.

In conclusion, your Committee has found that retirement policies and the treatment of the aged are inadequate, often discriminatory and sometimes cruel. It is intolerable that today thousands of old people, feeling useless and rejected by society, are unnecessarily bored, ill, lonely, poor, and often living in conditions of severe privation.

The main purpose of the study has been to improve retirement policies without increasing government expenditures so that in the future Canada's elderly may live in comfort and dignity, respected and self-respecting, universally accepted as participating members of the community. Your Committee believes that the recommendations are pragmatic and forward-looking as well as compassionate, and can make such a future possible for the majority of old people in our country.

### Summary of Conclusions and Recommendations

Note: At the end of each part of the report the conclusions and recommendations on the subjects discussed in the part are summarized. All these conclusions and recommendations have been assembled here to provide easy reference to the main decisions of the Special Senate Committee on Retirement Age Policies. The rationale for the findings is, of course, explained in the text.

#### Part I—Retirement

##### Conclusions

##### Your Committee concluded

1. that mandatory retirement based on age involves an infringement of human rights, economic waste and misconceptions about the relevance of age;
2. that the bulk of the human rights legislation in Canada is ineffectual in protecting people who are 65 and over against age discrimination since in the majority of provinces the anti-discrimination rules do not extend past 65;
3. that the exemptions permitted because of employee benefit plans have, in some cases, the effect of overriding the prohibitions against age discrimination.

plus la nécessité d'enseigner les arts et l'artisanat par exemple. Grâce à la véritable explosion des activités artisanales, on peut maintenant se procurer matériaux et outils réservés, il y a encore quelques années, aux seuls artisans professionnels.

Ce ne sont peut-être pas toutes les personnes âgées qui peuvent développer une spécialité manuelle. Un grand nombre ont d'autres talents facilement utilisables dans les domaines de l'enseignement de l'orientation, rôles que les «anciens» remplissent depuis les temps les plus reculés. Les très jeunes enfants, les handicapés et les arriérés mentaux profiteraient sûrement de leurs conseils et de leur amitié. Bien plus, les vieillards solides et en bonne santé peuvent venir en aide, de multiples façons, à leurs voisins moins fortunés et ils y trouveront des raisons de vivre.

En conclusion, le Comité juge inadéquates, souvent discriminatoires et parfois même cruelles les politiques relatives à l'âge de la retraite et les traitements infligés aux personnes âgées. Il est intolérable qu'à notre époque des milliers de vieillards, se sentant inutiles et rejetés par la société, vivent sans raison dans l'ennui, la maladie, la solitude, la pauvreté et dans des conditions confinantes à la misère.

Dans cette étude, nous cherchons essentiellement à améliorer les politiques relatives à la retraite sans pour autant augmenter les dépenses gouvernementales, afin que les personnes âgées puissent à l'avenir mener une existence confortable, digne et respectée de tous, où elles auront le statut de membres à part entière dans la collectivité. Le Comité estime, que ses recommandations ont un caractère pragmatique et prospectif qui tient vraiment compte des besoins du troisième âge. Leur mise en œuvre assurerait l'avenir de la majorité de ceux qui en font partie dans notre pays.

### Résumé des conclusions et recommandations

Remarque: A la fin de chaque partie du rapport, un résumé des conclusions et recommandations sur les sujets qui ont fait l'objet de discussions est présenté. Toutes ces conclusions et recommandations ont été rassemblées dans cette partie afin de faciliter le renvoi aux principales décisions prises par le Comité sénatorial spécial sur les politiques relatives à l'âge de la retraite. Les raisons qui ont conduit le Comité à formuler ces recommandations se trouvent évidemment dans le texte.

#### Partie I: La retraite

##### Conclusions

##### Le Comité conclut:

1. Que la retraite obligatoire fondée sur l'âge constitue une violation des droits de la personne, un gaspillage économique et une fausse conception de l'importance de l'âge pour la retraite;
2. que l'ensemble de la législation des droits de la personne au Canada n'assure pas aux personnes âgées de 65 ans et plus une protection efficace contre la discrimination fondée sur l'âge, puisque dans la majorité des provinces les règles interdisant la discrimination cessent de s'appliquer après 65 ans;
3. que, dans certains cas, les exceptions permises pour respecter les modalités des régimes de retraite ont pour effet d'annuler les dispositions interdisant la discrimination fondée sur l'âge.



## Recommendations

## Your Committee recommends

1. that the progressive abolition of mandatory retirement based on age become a general policy

(a) by amendments to the rules governing public servants and employees of companies under the jurisdiction of the federal government;

(b) by similar action with respect to provincial and municipal public servants;

2. that the mandatory age retirement be increased one year at a time for five years by amending pension plans or retirement rules or conventions and that at the end of five years the concept of mandatory retirement at a particular age be abandoned completely;

3. that all human rights legislation be reviewed to eliminate any loopholes which permit age discrimination because of employee benefit and similar plans;

4. that a policy of flexible retirement become the standard for both public and private enterprises;

5. that amendments to both federal and provincial human rights legislation be sought at the earliest opportunity to minimize the possibility of discrimination based on age.

**Part II—Demographic Trends**

## Conclusions

## Your Committee concluded

1. that, while there is clear evidence that the Canadian population is aging, there is little justification for alarm over the burden which the older segment of the population will place on the labour force in the future;

2. that the adoption of flexible retirement policies, including the progressive elimination of mandatory retirement based on age, will not have significantly adverse effects on the level of unemployment, especially among the young;

3. that in the foreseeable future greater participation by the elderly in the labour force may be welcomed as a way of alleviating shortages of labour.

## Recommendations

## Your Committee recommends

1. that, in view of the major institutional changes which will result from the explosive growth of those aged 65 and over early in the twenty-first century, planning be undertaken well in advance at every level of government to anticipate the problems of change;

2. that an essential element of this planning should be to ensure that the savings realized in such areas as education because of a declining younger dependent population be used

## Recommendations

## Le Comité recommande:

1. que l'abolition progressive de la retraite obligatoire fondée sur l'âge devienne l'objet d'une politique générale donnant lieu à:

a) des modifications aux règlements régissant les fonctionnaires et les employés des sociétés relevant du gouvernement fédéral;

b) des mesures analogues en ce qui concerne les fonctionnaires provinciaux et municipaux.

2. que, par des modifications des régimes de retraite, des règlements applicables à la retraite ou des conventions collectives, l'âge obligatoire de la retraite soit retardé d'un an pendant cinq années consécutives et qu'à la fin de cette période, le principe de la retraite obligatoire à un âge déterminé soit complètement abandonné;

3. que la totalité de la législation sur les droits de la personne soit révisée afin d'éliminer toute échappatoire permettant d'exercer une discrimination fondée sur l'âge pour tenir compte des modalités des régimes de retraite des employés et autres régimes semblables;

4. que la politique de la retraite facultative devienne la norme dans le secteur public et dans l'entreprise privée;

5. qu'on fasse adopter le plus tôt possible des modifications à la législation fédérale et provinciale des droits de la personne afin de réduire au minimum les possibilités de discrimination fondée sur l'âge.

**Partie II: Tendances démographiques**

## Conclusions

## Le Comité conclut:

1. que, malgré l'évident vieillissement de la population canadienne, il n'y a pas lieu de s'alarmer du fardeau que la partie la plus âgée de la population imposera à l'avenir à la main-d'œuvre active;

2. que l'adoption d'une politique de retraite souple, comportant l'élimination graduelle de la retraite obligatoire en raison d'âge, n'aura pas d'effets très préjudiciables sur l'emploi, notamment pour les jeunes;

3. que dans un avenir rapproché, une plus forte participation des personnes âgées à la main-d'œuvre active pourrait être salutaire en cas de pénurie de main-d'œuvre.

## Recommendations

## Le Comité recommande:

1. qu'étant donné les profonds changements institutionnels qui résulteront de la très forte augmentation du nombre des personnes de 65 ans et plus au début du XXI<sup>e</sup> siècle, une politique soit élaborée longtemps à l'avance à tous les niveaux de gouvernement de façon à prévenir les problèmes d'adaptation;

2. que dans cette élaboration de politique, on veille avant tout à ce que les économies réalisées dans des secteurs comme l'éducation, par suite de la diminution de la population jeune à

to offset the increased public expenditures devoted to the older dependent population;

3. that appropriate administrative agencies be expanded at the federal, provincial and municipal levels to plan and co-ordinate the programs needed to meet the increased social and institutional demands of the aging population in transportation, homemaking services, housing and nursing homes and other areas of concern to the elderly.

### Part III—The Income of the Elderly

#### Conclusions

##### Your Committee concluded

1. that any changes in the law or practice governing mandatory retirement should have no effect on the various benefits for which those 65 and over are eligible;

2. that the private pension plan system in Canada has serious shortcomings with respect to coverage, benefits, vesting, portability and indexing as well as in its treatment of particular groups in the population such as women and part-time workers;

3. that the regulations governing vesting in private pension plans are, in general, too restrictive;

4. that steps should be taken now to overhaul the public pension system in order: (a) to avoid undue burdens on the social security system in the future as the proportion of those aged 65 and over increases; (b) to provide additional income support from the Canada/Quebec Pension Plan as soon as possible;

5. that, in accordance with the principle of facilitating freedom of choice in retirement, contributors to the Canada/Quebec Pension Plan be entitled to begin drawing an actuarially reduced pension at any time between the ages of 60 and 64.

#### Recommendations

##### Your Committee recommends

1. that for all those 65 and over no action should be taken to diminish the rights and benefits they now enjoy;

2. that, in view of the inadequacies of the private pension system in Canada, contributions under the Canada/Quebec Pension Plan be increased to 8 per cent, one-half to be contributed by the employer and one-half by the employee and the full 8 per cent to be contributed by the self-employed instead of the current aggregate level of 3.6 per cent. This recommendation involves an increase in the total contributions of 2.2 per cent annually for two years. This would mean that employers and employees each would contribute an additional 1.1 per cent per year until the total difference of 4.4 per cent is made up;

3. that employees be permitted to purchase pension entitlement at the new higher level by paying both the employer's and the employee's share for any desired period prior to the introduction of the higher contribution rates, but not to begin

charge, servant à compenser l'augmentation des dépenses publiques consacrées aux personnes âgées à charge;

3. que des organismes administratifs appropriés soient créés aux niveaux fédéral, provincial et municipal afin d'organiser et de coordonner les programmes indispensables pour faire face à l'augmentation des demandes sociales et institutionnelles de la population âgée dans les domaines des transports, des services ménagers, des établissements d'hébergement et de soins et dans tous les domaines qui intéressent les personnes âgées.

### Partie III: Les revenus des personnes âgées

#### Conclusions

##### Le Comité conclut:

1. que les modifications à la législation ou aux dispositions régissant la retraite obligatoire ne doivent avoir aucune incidence sur les différentes prestations auxquelles ont droit les personnes âgées de 65 ans et plus;

2. que les régimes de retraite privés présentent de graves lacunes en ce qui concerne la couverture, les prestations, l'attribution de la quote-part patronale, la transférabilité et l'indexation, ainsi qu'à l'égard de certains groupes particuliers de la population comme les femmes et les employés à temps partiel;

3. que les règlements régissant l'attribution de la quote-part patronale dans les régimes privés, sont dans l'ensemble trop restrictifs;

4. qu'il faut revoir immédiatement les régimes de retraite publics pour a) éviter à l'avenir de grever indûment le budget de la sécurité sociale au fur et à mesure qu'augmente la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus; b) prévoir, aussi rapidement que possible, des revenus supplémentaires dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec;

5. que, conformément au principe visant à faciliter le libre choix de l'âge de la retraite, les cotisants au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient autorisés à toucher, entre 60 et 64 ans, des pensions réduites calculées sur une base actuarielle.

#### Recommendations

##### Le Comité recommande:

1. que, pour toutes les personnes âgées de 65 ans et plus, aucune mesure ne vienne porter atteinte aux droits et aux prestations qu'elles reçoivent à l'heure actuelle;

2. que, vu les lacunes des régimes privés, les cotisations versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient portées à 8%, à raison de 4% pour l'employé, de 4% pour l'employeur et de 8% pour les travailleurs indépendants au lieu de 3.6% qui représentent le niveau global actuel. Cette recommandation entraînera une augmentation annuelle de 2.2% de l'ensemble des cotisations pendant 2 ans. Cela veut dire que l'employeur et l'employé vont cotiser à raison de 1.1% de plus chaque année, jusqu'à élimination de la différence totale de 4.4%;

3. que l'employé soit autorisé à acheter un droit de pension au nouveau niveau, s'il se charge à la foi de sa quote-part et de celle de son employeur, pour toute période antérieure à l'introduction des nouveaux taux de cotisation, sans jamais remonter



earlier than January 1, 1966, provided the employee earned above the required minimum for any prior year to be included;

4. that the increases in the benefits under the Canada/Quebec Pension Plan be phased in over a five-year period dating from the end of the year that the 8 per cent level of contributions is in effect;

5. that the benefits payable to those contributing at the new level be calculated on an actuarial basis for all those retiring before the payment of the higher pension level is fully effective;

6. that the expanded Canada/Quebec Pension Plan be integrated with or added to existing private pension plans at the option of the employers and the employees;

7. that early vesting, i.e. after one year, be introduced in the pension field under federal jurisdiction and that the provinces be urged to adopt this standard in areas under their control;

8. that, as a general principle, contributors to the Canada/Quebec Pension Plan should be permitted, if they wish, to take actuarially reduced pensions beginning at age 60.

#### Part IV—Retirement and the Economic Climate

##### Conclusions

Your Committee concluded

1. that inflation is one of the most serious problems facing pensioners of fixed income;

2. that inflation can rapidly reduce the purchasing power of retirement income which is not indexed or only partially indexed;

3. that it can also erode the pension credits which employees earn during employment and thereby reduce their pension benefits;

4. that this erosion does not arise under the Canada/Quebec Pension Plan, but does arise under private pension plans;

5. that private pension plans are unable or unwilling to index pension benefits, mainly because the overall rate of return on their investments may not rise by an amount corresponding to the rate of inflation;

6. that new solutions must therefore be found to protect pensioners from the ravages of inflation.

##### Recommendations

Your Committee recommends

1. that the ceiling under the Canada/Quebec Pension Plan (*the Year's Maximum Pensionable Earnings*) be raised by 50 per cent to 1½ times the average industrial wage, or approximately \$20,000 at current rates, so as to provide workers with a higher level of protection against inflation;

2. that the increase take place in annual increments so that the new level of the Year's Maximum Pensionable Earnings is attained by the time the total contribution level of 8 per cent is in effect;

3. that the private pension system be urged to modify the designs of its plans wherever necessary to protect the long-ser-

au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 1966 et à condition d'avoir disposé à l'époque de revenus supérieurs au minimum requis;

4. que les augmentations des prestations versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient échelonnées sur cinq ans à partir de la fin de l'année où le nouveau niveau de 8% entrera en vigueur;

5. que les prestations payables aux personnes qui cotisent au nouveau niveau soient calculées sur une base actuarielle pour tous les employés qui décident de prendre leur retraite avant que le nouveau niveau des pensions n'entre en vigueur;

6. que les Régimes de pensions du Canada ou de rentes du Québec élargis soient intégrés ou ajoutés aux régimes privés en vigueur, au choix de l'employeur ou de l'employé;

7. que l'on permette l'attribution rapide de la quote-part patronale, par exemple après un an, pour les pensions versées par le gouvernement fédéral et que l'on insiste pour que les provinces fassent de même dans leur sphère de compétence;

8. que les cotisants au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient en principe autorisés, s'ils le veulent, à toucher une pension à partir de 60 ans calculée sur une base actuarielle.

#### Partie IV: Retraite et contexte économique

##### Conclusions

Le Comité conclut:

1. que l'inflation constitue l'une des principales difficultés des retraités à revenu fixe;

2. que l'inflation peut réduire rapidement le pouvoir d'achat d'un revenu de retraite qui n'est pas indexé ou qui ne l'est que partiellement;

3. que ce phénomène peut éroder les crédits de rentes accumulés par les employés pendant leur emploi et, partant, réduire leurs prestations de retraite;

4. que, à la différence du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec, les caisses de retraite privées ne sont pas à l'abri de cette érosion;

5. que les régimes de retraite privés ne peuvent pas ou ne veulent pas indexer les prestations de pensions, principalement parce que la hausse du taux global de rendement de leurs investissements peut être inférieure à celle du taux d'inflation;

6. qu'il faudra, par conséquent, trouver de nouveaux moyens de protéger les retraités contre les ravages de l'inflation.

##### Recommendations

Le Comité recommande:

1. que le plafond établi par le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec (*maximum des gains annuels ouvrant droit à pension*) soit majoré de 50% de façon à équivaloir à une fois et demie le salaire moyen dans l'industrie, soit environ \$20,000 aux taux actuels, afin d'assurer aux travailleurs la meilleure protection possible contre l'inflation;

2. que cette majoration soit intégrée aux augmentations annuelles de sorte que le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension soit atteint au moment où le niveau de cotisation total de 8% s'applique;

3. que, s'il y a lieu, les caisses privées soient invitées à modifier leur régime en calculant les pensions sur la base des

vice employees' pension contributions by calculating pensions on the basis of final earnings or some similar variant;

4. that the provinces and the federal government take appropriate action to require all private pension plans under their jurisdiction to disclose to their participants how their funds are being invested and how they are performing.

## Part V—Women and Retirement

### Conclusions

Your Committee concluded

1. that the private pension system in Canada has several features which discriminate against women;

2. that the inadequacy or absence of survivors' benefits and other short-comings of the private pension system contribute to the poverty of many elderly women;

3. that the pensions available to women under the Canada/Quebec Pension Plan are pitifully small;

4. that pension sharing is the best way of dealing with the inadequacies of pensions for housewives;

5. that the public pension system discriminates against women who are employed by their husbands in unincorporated enterprises such as farms.

### Recommendations

Your Committee recommends

1. that the federal and provincial governments and the pension industry be urged to make it obligatory for private pension schemes to provide adequately for survivors;

2. that the reciprocal and equal sharing of pensions under the Canada/Quebec Pension Plan be adopted as the best method of providing pensions for housewives and that the equal sharing of any pension entitlements earned by either spouse during any period of marriage should confirm the fact that marriage has some of the essential qualities of a partnership;

3. that the rules which bar women employed by their husbands in unincorporated enterprises from contributing to the Canada/Quebec Pension Plan be eliminated;

4. that any unfair discrimination against women in the pension field not based on accepted and sound actuarial principles should be vigorously attacked by the provincial and federal authorities responsible for human rights.

## Part VI—Special Groups in the Population

### Conclusions

Your Committee concluded

1. that the pension entitlements of mobile workers, seasonal workers and certain classes of self-employed workers are inadequate.

gains ultimes ou une formule équivalente, de façon à protéger les cotisations des employés ayant de longues années de service;

4. que les provinces et le gouvernement fédéral prennent les mesures voulues pour exiger de toutes les caisses de retraite privées relevant de leur compétence qu'elles divulguent à leurs cotisants comment leurs fonds sont investis et combien ils rapportent.

## Partie V: Les femmes et la retraite

### Conclusions

Le Comité conclut:

1. que le système canadien de régimes de retraite privés présente plusieurs caractères discriminatoires à l'encontre des femmes;

2. que l'insuffisance ou l'absence de prestations au conjoint survivant et les autres imperfections de ces régimes, sont en partie responsables de la pauvreté dont souffrent un grand nombre de femmes âgées;

3. que les pensions payables aux femmes aux termes du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, sont notoirement insuffisantes;

4. que le partage des pensions constitue la meilleure solution face à l'insuffisance des pensions des ménagères;

5. que le système public de pensions établit une discrimination à l'encontre des femmes employées par leur mari dans une entreprise non constituée en société, par exemple dans une exploitation agricole.

### Recommandations

Le Comité recommande:

1. que l'on invite les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que l'ensemble des régimes de retraite à rendre obligatoires des plans assurant un revenu décent au conjoint survivant;

2. que le partage réciproque et égal des pensions, prévu dans le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, soit retenu comme la meilleure solution à l'égard des ménagères, et que le partage égal de tous les droits de pension acquis par l'un des époux durant toute période de vie commune, vienne confirmer le fait que le mariage présente certains des caractères essentiels d'une association;

3. que les dispositions qui interdisent aux femmes employées par leur mari dans une entreprise non constituée en société de contribuer au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient éliminées;

4. que toute discrimination à l'égard des femmes, qui ne repose pas sur des données actuarielles bien établies, soit vigoureusement combattue par les autorités fédérales et provinciales chargées de défendre les droits de la personne.

## Partie VI: Groupes particuliers de population

### Conclusions

Le Comité conclut:

1. que les conditions ouvrant droit à pension applicables aux travailleurs mobiles, aux travailleurs saisonniers et à certaines catégories de travailleurs indépendants, sont inadéquates.



## Recommendations

## Your Committee recommends

1. that, with the introduction of early vesting, the pension benefits of mobile workers under private pension schemes be transferred to the Canada/Quebec Pension Plan;

2. that the fund accumulated by the Canada/Quebec Pension Plan consisting of the pension benefits of mobile workers be managed by a Crown agency consisting of representatives of the insurance industry, financial institutions and pension funds as well as the general public, with the primary purpose of investing the contributions in an efficient manner and protecting the fund against the inroads of inflation;

3. that the benefits that have accrued to individuals be made available to them on retirement in the form of annuities;

4. that the problem of inadequate or nonexistent pensions for seasonal workers be dealt with by creating a special category for such workers under the Canada/Quebec Pension Plan with a premium and payout structure designed to meet the abnormal aspects of seasonal employment;

5. that the appropriate body or bodies provide the public with clear standardized statements of all the conditions attached to RRSPs, including administrative costs, fees for termination and any other aspect of RRSPs relevant to the investor.

**Part VII—Assistance for the Aging**

## Conclusions

## Your Committee concluded

1. that the provision of expert and dispassionate counselling services relating to legal, financial, health and family problems to the retired elderly is valuable and should be one of the primary aims of those providing social services to old people;

2. that the federal New Horizons program has made a useful contribution to the lives of older people and should be continued;

3. that one of the goals of social policy respecting the elderly should be to enable them to remain in their own homes and out of institutions to the maximum extent possible;

4. that the elderly are a valuable addition to the manpower resources of the country and special efforts should be made to use their talent and experience;

5. that the elderly should be better organized in their own interest.

## Recommendations

## Your Committee recommends

1. that increased resources be devoted to homemaking services, particularly by the municipalities;

2. that the federal New Horizons program should be given continued support, that maximum flexibility should be stressed, that efforts should be made to use the skills of the

## Recommendations

## Le Comité recommande:

1. que grâce à l'attribution rapide de la quote-part patronale, les prestations de retraite des travailleurs mobiles dans le cadre des régimes privés, soient transférées au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec;

2. que les fonds accumulés par le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec sous forme de cotisations de retraite des travailleurs mobiles, soient gérés par une société de la Couronne composée de représentants du secteur des assurances, des institutions financières, des caisses de retraite ainsi que du public, et qui aura pour tâche essentielle d'investir les cotisations de façon efficace et de protéger les fonds contre les méfaits de l'inflation;

3. que les sommes accumulées au profit d'un individu soient mises à sa disposition au moment de la retraite sous forme de rente;

4. que le problème des pensions insuffisantes ou inexistantes des travailleurs saisonniers soit résolu par la création d'une catégorie spéciale pour ces travailleurs dans le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, où l'on prévoira un système de primes et de versements susceptible de faire face aux aspects particuliers de l'emploi saisonnier;

5. que les organismes appropriés informent clairement le public de toutes les conditions dont sont assortis les REER, notamment des frais d'administration et de liquidation, ainsi que de toutes les caractéristiques des REER susceptibles d'intéresser les investisseurs.

**Partie VII: Aide aux personnes âgées**

## Conclusions

## Le Comité conclut:

1. que les services d'orientation professionnelle assurés sans distinction aux vieillards, relativement aux questions juridiques et financières, à la santé et aux problèmes familiaux, sont très utiles et devraient constituer la principale préoccupation des responsables des services sociaux;

2. que le programme fédéral Nouveaux horizons qui a contribué à améliorer notablement la vie des personnes âgées, devrait être maintenu;

3. que la politique sociale relative aux personnes âgées devrait viser notamment à permettre aux intéressés de conserver leur logement et à leur éviter, autant que possible, le séjour en institution;

4. que, vu l'apport précieux que représentent les vieillards dans le monde du travail, on s'efforce tout particulièrement de mettre leurs talents et leur expérience à contribution;

5. que les personnes âgées devraient (*dans leur propre intérêt*) être mieux organisées.

## Recommendations

## Le Comité recommande:

1. que les autorités, particulièrement au niveau municipal, consacrent davantage de ressources aux services d'aide à domicile;

2. que le programme fédéral Nouveaux horizons bénéficie de subventions permanentes, qu'on s'attache à lui donner le maximum de souplesse, qu'on s'efforce de recourir aux personnes

elderly in reaching segments of the elderly population now left out of group activities and that every encouragement should be given to projects involving social services for the elderly;

3. that policy directives should be issued by the appropriate authorities for the purpose of improving employment opportunities of those 65 and over and discouraging the elderly from leaving the labour market;

4. that the retired elderly should organize, protest and show militancy in order to improve their chances of achieving dignity, obtaining higher incomes as well as medical and other services and finding useful work.

## Part VIII—Planning for Retirement

### Conclusions

#### Your Committee concluded

1. that pre-retirement counselling can play a vital role in helping individuals adjust to the problems of retirement;

2. that much more should be done to devise and implement effective pre-retirement counselling programs in this country;

3. that intelligently conceived counselling programs to make the transition to retirement easier do not require great resources and can be carried out relatively cheaply;

4. that many workers want second careers instead of retirement either to avoid idleness or to supplement their income;

5. that, while there may be good opportunities for part-time employment for older workers, employers are reluctant to hire older workers full-time unless they have special qualifications;

6. that a relatively small number of workers aged 65 and over go to the Canada Employment and Immigration Commission for assistance, and only a few of those who apply are successful in finding work or obtaining vocational training to qualify for another job;

7. that employers could facilitate adjustment to retirement by introducing more flexible programs of graduated retirement such as, for example, longer annual holidays or shorter work weeks for workers as they approach retirement.

### Recommendations

#### Your Committee recommends

1. that both public authorities and private companies should undertake to implement effective pre-retirement programs;

2. that the Canada Employment and Immigration Commission should take appropriate measures to ensure that its offices are better equipped to deal with older workers, including: (a) improved job training facilities; (b) a more vigorous placement program; (c) more advertising of available services;

3. that employers should introduce programs of graduated retirement such as, for example, longer annual holidays or

âgées pour contacter les vieillards qui ne participent encore à aucune activité de groupe, et qu'on encourage pleinement les projets de services sociaux aux personnes âgées;

3. que les autorités compétentes émettent des directives politiques visant à améliorer les possibilités d'emploi des personnes âgées de 65 ans et plus et à les inciter à ne pas quitter le marché du travail;

4. que les retraités s'organisent et militent pour se voir traiter avec dignité, pour obtenir des revenus plus élevés ainsi que des soins médicaux et autres services et pour qu'on leur donne la possibilité de se rendre utiles.

## Partie VIII: La planification de la retraite

### Conclusions

#### Le Comité conclut:

1. que l'orientation pré-retraite peut jouer un rôle vital en permettant aux individus de s'adapter aux problèmes de la retraite;

2. qu'il faudrait faire davantage au pays pour élaborer et mettre en œuvre d'efficaces programmes d'orientation pré-retraite;

3. que des programmes d'orientation intelligemment élaborés devraient assurer la transition entre le travail de façon aisée et à relativement peu de frais;

4. que de nombreux employés préfèrent opter pour une seconde carrière plutôt que de prendre leur retraite, soit pour éviter l'inactivité soit pour arrondir leurs fins de mois.

5. que, bien que les personnes âgées aient de bonnes possibilités de travailler à temps partiel, les employeurs hésitent à les embaucher à plein temps à moins qu'elles n'aient des qualifications particulières;

6. que relativement peu d'employés âgés de 65 ans et plus s'adressent à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et que, parmi ceux qui présentent une demande d'aide, rares sont ceux qui parviennent à trouver du travail ou à suivre des cours de formation qui leur permettraient d'avoir les qualifications requises pour trouver un autre emploi;

7. que les employeurs pourraient faciliter l'adaptation à la retraite en instituant des programmes plus souples de retraite échelonnée, et en accordant, par exemple, des congés annuels plus longs, ou des semaines de travail plus courtes aux employés au fur et à mesure que ces derniers approchent 65 ans.

### Recommandations

#### Le Comité recommande:

1. que les pouvoirs publics et les sociétés privées s'engagent à mettre en vigueur des programmes d'orientation pré-retraite plus efficaces;

2. que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada prenne les mesures qui s'imposent pour que ses bureaux soient mieux équipés pour répondre aux besoins des travailleurs plus âgés notamment a) en améliorant les établissements de formation professionnelle, b) en disposant d'un programme de placement plus actif, c) en faisant plus de publicité pour les services disponibles;

3. que les employeurs élaborent des programmes de retraite échelonnés, assortis par exemple, de congés annuels plus longs,



shorter work weeks for workers approaching the age of retirement.

de semaines de travail plus courtes, pour les employés qui approchent de l'âge de la retraite.

## Part I

### Retirement

1. The evolution of retirement
2. Health aspects of retirement
3. Mandatory retirement, advantages and disadvantages
4. The legal aspects of mandatory retirement in Canada
5. Retirement policies in the United States
6. A proposal for change in Canada

#### 1. The Evolution of Retirement

In primitive communities, it is often essential that people work to wrest a living from a hostile environment until they are enfeebled by old age or illness. In such societies the concept of retirement is not familiar, mainly because there is not enough surplus production of food or other necessities to provide for unproductive members of the group. Old people whose physical powers have failed still contribute to the family by caring for and teaching the youngsters or doing light tasks which are within their physical powers.

The situation is radically different in western industrialized societies, particularly since the work ethic came to exert such an influence several centuries ago. It became the usual thing for an able-bodied person, particularly a male, to start work at an early age and to continue until he dropped. The Church provided the doctrinal support for a life of toil and held out the hope of eternal salvation as a reward. Life was brutal and, on the average, a person's life span was short.

By the middle of the twentieth century the situation had changed appreciably. Through a complex interaction of custom, law and regulations, retirement of robust people between 60 and 70 came to be accepted as a normal social process. As a result, retirement is now no longer the prerogative of the rich or the misfortune of the sickly. No stigma is attached to retirement, in contrast to the critical attitude toward the idleness of able-bodied men of any age that was once the prevailing view. Today, retirement is regarded as a kind of reward for a lifetime of labour.

Attitudes, however, vary widely. Sometimes, the freedom from routine work obligations is seen as a welcome chance to travel, to read, or to pursue leisure activities. In many cases, the need to work goes on because of the inadequacy of pension income. There are also those who derive personal satisfaction from their jobs and look on them not only as a source of income but as a source of self-respect as well. For certain personality types, the attachment to work or to a particular job becomes so strong that they find that retirement robs them of a major aspect of their lives. This calls attention to the very real need to find satisfactory substitutes for work after retirement since, for a minority, retirement can be a period of maladjustment and dissatisfaction.

## Partie I

### La retraite

1. L'évolution de la notion de retraite
2. La santé et la retraite
3. La retraite obligatoire: avantages et inconvénients
4. Les aspects légaux de la retraite obligatoire au Canada
5. La politique de la retraite aux États-Unis
6. Changements proposés pour le Canada

#### 1. L'évolution de la notion de retraite

Pour survivre dans un environnement hostile, il faut que tous les membres des sociétés primitives travaillent jusqu'à ce que la vieillesse ou la maladie les en empêchent. L'idée même de la retraite leur est donc inconnue essentiellement parce que la production de nourriture ou des autres nécessités vitales suffit à peine à faire vivre les membres actifs du groupe. Les personnes âgées ayant perdu de leur vigueur rendent encore service aux familles, en s'occupant des enfants dont elles assurent l'éducation, ou en se chargeant de petits travaux qui ne dépassent pas leurs forces.

Les sociétés industrielles occidentales vivent une situation radicalement différente, surtout depuis qu'a commencé à s'exercer, il y a plusieurs siècles, l'influence de l'éthique du travail. C'est ainsi qu'est née l'habitude pour toute personne physiquement capable, surtout pour un homme, de se mettre à travailler dès son jeune âge et de ne s'arrêter qu'au moment où les forces lui manquent. De son côté, l'Église promettait le salut éternel en récompense d'une existence de dur labeur. La vie était donc considérée comme une expérience brutale et, en général, elle était de courte durée.

Cette situation s'est profondément modifiée au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. On en était en effet venu, sous l'action combinée des coutumes, des lois et des règlements, à considérer comme un fait social normal que des personnes en bonne santé prennent leur retraite entre 60 et 70 ans. Voilà pourquoi, aujourd'hui, la retraite n'est plus une prérogative des riches ou une malchance pour les malades. Les retraités ne sont pas stigmatisés comme pouvaient autrefois l'être les hommes de tout âge en santé qui menaient une vie désœuvrée. La retraite vient au contraire récompenser une vie de labeur.

Les retraités, eux, ont des attitudes fort variées. Parfois, ils profitent de ce qu'ils se trouvent libérés d'un travail obligatoire pour voyager, lire ou s'adonner à des activités de détente. Très souvent cependant, il leur faut continuer à travailler pour arrondir les revenus de leur pension. Dans d'autres cas, ils tirent de leur travail non seulement une satisfaction personnelle et des revenus, mais aussi un sentiment de dignité. Il existe en effet des personnalités chez qui l'attachement au travail en général, ou à un travail en particulier, est si fort qu'elles ont l'impression de se faire dérober une dimension essentielle de leur vie lorsqu'elles prennent leur retraite. On voit donc qu'il nous faut trouver des substituts satisfaisants au travail après la retraite, puisque pour une minorité, celle-ci peut être une période de mauvaise adaptation et d'insatisfaction.

One curious aspect of retirement is the extent to which 65 has become accepted as the normal age of retirement. Quite commonly, the adoption of this age is traced to some of the social legislation sponsored by Prince Otto von Bismarck, Chancellor of the German Empire between 1871 and 1890. In fact, this is an error. The German Old Age Insurance Law of 1889 established 70 as the age when benefits could begin. This was part of a series of laws passed in the 1880s including the Sickness Insurance Law of 1883 and the Accident Insurance Laws of 1884 and 1885. The number of workers living beyond 70 in the 1880s was quite small and the legislation was designed to ensure that they would not be left destitute.

Of much greater significance in establishing 65 as the age of normal retirement was the experience of the United States in the 1930s. Because of the mass unemployment in the early 1930s there was a tendency to discharge older workers first in the interests of maintaining employment for younger workers with children. Accordingly, the Social Security Act was passed in 1935 as a cornerstone of the New Deal legislation in order to provide the elderly unemployed with some income. One of the architects of the act has reported that there was a minimum of arguments about the selection of 65 as the age when social security payments could begin. This automatically involved retirement. In other words, those who were regularly employed were not eligible for the monthly old age benefits provided for under the Social Security Act. Wilbur Cohen, a former Secretary of Health, Education and Welfare, who was intimately familiar with the origins of the U.S. legislation, wrote:

The simple fact is that at no time in 1934 did the staff or members of the Committee on Economic Security deem feasible any other age than 65 as the eligible age for the receipt of old age insurance benefits. There is, therefore, very little material available to analyze the economic, social, gerontological, or other reasons for the selection of this particular age. However, 65 was widely accepted at the time, almost without controversy, as the minimum retirement age in public and private pension plans.<sup>1</sup>

There were British and Continental precedents for the adoption of 65 as the age when benefits began. The British had introduced noncontributory old age pensions that started at 70 in 1908 and in 1925 began a system of contributory pensions that began at age 65. There had been a similar reduction in the age of entitlement from 70 to 65 in Germany. In Canada, the Old Age Pension Act of 1927 adopted 70 as the age of entitlement but the age was gradually lowered to 65 in the 1960s.

There can be little doubt that the U.S. legislation of 1935 had an important influence not only on the adoption of 65 as a standard retirement age but in discouraging flexibility in retirement ages. Earlier retirement was not practical in a period of extremely high unemployment and there were influential groups pressing for a reduction from 70 to 65. In other words, there was a clear consensus in the mid-thirties that 65 was an appropriate age for retirement.

Il est curieux de remarquer à quel point l'âge de 65 ans est devenu en quelque sorte l'âge normal de la retraite. On en attribue couramment l'adoption à une législation sociale mise en place par le Prince Otto von Bismarck, Chancelier de l'Empire germanique, entre 1871 et 1890. En fait, il s'agit là d'une erreur. En effet, la loi allemande de 1889 sur l'assurance-vieillesse fixait à 70 ans l'âge où l'on pouvait commencer à recevoir des prestations. Et ce n'était là qu'une des lois adoptées au cours des années 1880, comme la loi de 1883 sur l'assurance-maladie et les lois de 1884 et 1885 sur l'assurance-accident. Il ne faut pas oublier qu'à cette époque, très peu de travailleurs vivaient au-delà de 70 ans et ces lois visaient à ce qu'ils ne restent pas dans le besoin.

C'est bien plutôt l'expérience américaine des années 30 qui a fixé à 65 ans l'âge normal de la retraite. Le chômage massif du début de cette décennie entraîna, dans un premier temps, la mise à pied des travailleurs âgés au profit des jeunes ayant charge de famille, à la suite de quoi, a été adoptée en 1935, la loi de la sécurité sociale, véritable pierre angulaire de la législation du «New Deal», en vue de garantir des revenus aux personnes âgées sans emploi. L'un des protagonistes de cette loi a révélé que le choix de l'âge de 65 ans qui ouvre le droit aux prestations de la sécurité sociale n'avait pas suscité beaucoup de discussions. Et pourtant, cette mesure entraînait la mise automatique à la retraite, c'est-à-dire que les personnes remplissant un emploi régulier n'avaient pas le droit de recevoir les prestations mensuelles de vieillesse prévues par la loi de la sécurité sociale. M. Wilbur Cohen, ancien Secrétaire à la Santé, à l'Éducation et au Bien-être, qui connaissait à fond les origines de la loi américaine, a écrit:

Le fait est qu'en 1934, aucun des membres du Comité de la Sécurité économique n'a, à aucun moment, jugé acceptable un autre âge que celui de 65 ans pour avoir droit aux prestations d'assurance-vieillesse. Il n'y a donc pratiquement aucun document nous permettant d'analyser les raisons d'ordre économique, social, gerontologique ou autres qui ont présidé à ce choix. Si ce n'est qu'à cette époque, 65 ans était presque unanimement reconnu comme l'âge minimal de la retraite pour les régimes publics et privés de pension<sup>1</sup>.

Il y a eu cependant des précédents, tant en Grande-Bretagne qu'en Europe, motivant le choix de cet âge. Les Britanniques par exemple, avaient dès 1908, introduit des régimes de retraite non contributifs qui entraient en vigueur à 70 ans et, en 1905, ils avaient mis en place un système de pension contributive à partir de 65 ans. L'Allemagne avait également abaissé l'âge d'ouverture du droit à pension de 70 à 65 ans. Au Canada, la loi de pension de la vieillesse de 1927 l'avait établi à 70 ans, mais peu à peu il a été ramené à 65 ans au cours des années 60.

Nul doute que la législation américaine de 1935 a eu une grosse influence non seulement sur l'adoption de l'âge de 65 ans comme âge normal de la retraite, mais aussi sur l'imposition quasi universelle de cet âge. Il était d'ailleurs inconcevable de prendre une retraite anticipée à une période où le chômage était élevé et où certains groupes faisaient pression pour ramener cet âge de 70 à 65 ans. Autrement dit, dans les années 30, l'opinion publique estimait convenable qu'on prenne sa retraite à 65 ans.



With the rapid proliferation of private pension plans following the Second World War, it was perhaps natural that 65 should be incorporated in the plans as the optimum age for the beginning of pension benefits. Naturally enough, the clear implication of this was that the individual would also retire at age 65. It was not reasonable, moreover, to consider the wishes of the individual worker; he must retire when he reached pensionable age or the pension scheme would be upset. Apart from this, a good deal of administrative bother could be avoided if individuals would simply leave quietly without the necessity of convening boards of review or devising rules for assessing the capabilities of the aging employee.

## 2. Health Aspects of Retirement

The reaction of individuals to retirement is a highly personal one. Some people find that retirement is a relief from drudgery or boredom and a welcome chance to enjoy leisure or some new and attractive activity. Others find that they are at a loss when they no longer have the daily routine of working to sustain them. The change in their life may impose great stress on some people whose role as productive workers has been interrupted, often suddenly. They may feel that life has lost its meaning. In turn, this can lead to nervousness, apathy, irritability, headaches and other problems. As one witness before your Committee noted, "Imaginary illnesses become real and real illnesses are magnified."<sup>2</sup>

The American Medical Association has stated its position clearly:

The sudden cessation of productive work and earning power often leads to physical and emotional illness and premature death.<sup>3</sup>

The Canadian Medical Association is somewhat more guarded. In its testimony before your Committee, it said:

There is some mythology in the concept of an emotional and physical state known as 'the retirement syndrome'—apathy, depression and anxiety. Generalization can be fallacious and it would be wrong to say that retirement automatically brings declining physical and mental health, yet there is the clinical evidence that some people do suffer symptoms directly connected to changes in pattern of life. There are statistics which suggest retirement is a major contributing factor in many psychological and physiological disorders.<sup>4</sup>

On the other hand, Dr. George Maddox, Director of the Center for the Study of Aging and Human Development at Duke University says that the so-called trauma of retirement is "a myth without a shred of evidence to support it."<sup>5</sup> There is thus no unanimity of view about the effects of retirement on the health of individuals. It is evident that a good many people retire because their health is poor and it is therefore not surprising that the incidence of illness among retired people is relatively high. It does seem reasonable to believe that, if people who are working cultivate interests and activities unconnected with their work, they are apt to make the transition from work to retirement without great difficulty. On the

La prolifération accélérée des régimes privés de retraite après la Seconde Guerre mondiale a amené presque naturellement à fixer cet âge comme âge optimal pour commencer à recevoir des prestations. Comme il fallait s'y attendre, les particuliers se sont mis à prendre leur retraite à cet âge. Il n'était en outre pas raisonnable de tenir compte des désirs du travailleur; celui-ci devait absolument cesser de travailler lorsqu'il avait atteint l'âge de la retraite sous peine de bouleverser tous les calculs. De plus, s'il acceptait de quitter en douceur son emploi, on évitait nombre de tracasseries administratives en s'épargnant de réunir des commissions de révision ou d'élaborer des règles permettant d'évaluer les capacités des employés vieillissants.

## 2. La santé et la retraite

Chacun réagit au phénomène de la retraite de façon bien personnelle. Les uns se sentent libérés de la grisaille et de l'ennui quotidiens et sont heureux d'avoir des loisirs ou de se lancer dans des activités nouvelles et attrayantes. Les autres, au contraire, se trouvent démunis en l'absence de leur cadre de travail habituel. Cette modification de leur rythme de vie peut être source d'un immense «stress» pour ceux dont le travail productif a été interrompu, parfois brutalement; ils ont souvent l'impression que la vie n'a plus de sens, ce qui les rend nerveux, apathiques, irritables et leur donne des maux de tête ou autres malaises. Comme l'a dit l'un des témoins au Comité: «Les maladies imaginaires deviennent alors réelles et les vraies maladies empirent.»<sup>2</sup>

L'American Medical Association a clairement pris position:

L'interruption subite de tout travail productif et rémunérateur est souvent cause de maladies physiques et psychiques, voire même d'une mort prématurée.<sup>3</sup>

L'Association médicale canadienne a pris une position plus nuancée dans son témoignage devant le Comité:

L'idée d'un état émotif et physique appelé 'syndrome du retraité', caractérisé par l'apathie, la dépression et l'anxiété, relève quelque peu du mythe. Les généralisations sont souvent erronées et il serait faux d'affirmer que prendre sa retraite entraîne automatiquement un déclin de la santé physique et mentale, mais il est médicalement établi que certaines personnes souffrent réellement de symptômes directement liés au changement de leur mode de vie. Certaines statistiques laissent penser que la mise à la retraite est l'un des principaux facteurs à l'origine de nombreux troubles de nature psychologique et physiologique.<sup>4</sup>

Le docteur George Maddox, directeur du Centre d'étude sur le vieillissement et le développement humain à l'université Duke, pense au contraire que le prétendu traumatisme de la retraite est «un mythe que ne corrobore aucun fait.»<sup>5</sup> Les avis divergent donc quant aux répercussions de la retraite sur la santé des individus. On sait bien que beaucoup prennent leur retraite pour raisons de santé et il n'est donc pas surprenant que le taux de maladie soit alors relativement élevé. Il est cependant raisonnable de penser que les personnes qui, en plus de leur travail ordinaire, se sont intéressées à autre chose, n'éprouvent aucune difficulté à faire la transition. Celles, au contraire, dont l'horizon personnel et social est entièrement

contrary, those who are wedded to their job, whose social life is bound up with their fellow workers and who have no outside interests may find that retirement leads to loneliness and a feeling of uselessness.

There is a deep conviction in much of western society that inactivity is not an acceptable kind of behaviour although this attitude has been changed by the increasing amount of leisure available to many people, even before they have retired. For some, volunteer work can be rewarding and there are increasing opportunities for the able-bodied retired to help the less fortunate elderly or in other cases to help young people who have learning or other disabilities. How useful such activity is, so far as the mental and physical health of an individual is concerned, is not completely clear in all cases. Certainly, there are many instances where retired people need paid employment because their income is low. If they are poor and in need, this generates anxiety which in turn may lead to illness or mental problems.

Meaningful activity is an important need for the elderly whether it be paid or unpaid. However, there is an old saying to the effect that anything that is worth doing is worth doing for money. Society, for good or ill, tends to measure the usefulness of many forms of activity by what is paid for them. The problems of the elderly in the labour force will be dealt with in more detail in another part of the report. Here, it is enough to emphasize that the work or other activity of the elderly should be of significant value to the community or to the family. Unless this is the case, old people tend to feel that they are social discards and have useful function in life.

It must be stressed that retired people or, more generally, old people do not form a homogeneous group. Ample testimony was presented to your Committee by medical experts that old people are individuals and have distinctly different characteristics. It was repeatedly stated that there is no clear association between age in a biological sense and age in years. There are many examples of people who retain their physical and mental faculties unimpaired until they are very old. On the other hand, there are those who begin to show their years relatively early. There is an unfortunate but common tendency to dismiss the elderly as mentally incompetent or confused. Dr. Samuel Johnson observed on this point:

There is a wicked inclination in most people to suppose an old man decayed in his intellect. If a young or middle-aged man, when leaving a company, does not recollect where he laid his hat, it is nothing; but if the same inattention is discovered in an old man, people will shrug their shoulders and say: "His memory is going."

It would be unrealistic to suggest that abilities do not diminish with age. It is easily observable that the capabilities of people decrease as they become older. Hearing becomes less acute, taste buds deteriorate and physical strength diminished to some degree. But it is equally unrealistic to suggest that some major change happens to people on their 65th birthday and that at this point they are required to abandon their normal activities and be relegated to a state of sluggish inactivity.

limité à leur travail se sentiront délaissées et inutiles lorsqu'elles quitteront leur emploi.

Bien des Occidentaux sont par ailleurs convaincus que l'action est le seul comportement valable, même si pareille attitude est déjà battue en brèche par la montée d'une civilisation des loisirs dont beaucoup profitent bien avant de prendre leur retraite. Certains trouvent leur épanouissement à faire du travail bénévole, et les retraités en bonne santé ont maintenant de nombreuses occasions d'aider leurs semblables moins fortunés, ainsi que des jeunes qui souffrent de difficultés d'apprentissage ou d'autres désordres. Il n'a pas encore été clairement établi dans quelle mesure ces activités ont un effet bénéfique sur la santé intellectuelle et physique. Dans bien des cas, certes, les retraités ont besoin d'être rémunérés à cause de la modicité de leurs revenus, car s'ils devaient vivre dans la pauvreté et le besoin, ils éprouveraient de l'anxiété qui ouvre parfois la porte aux maladies physiques et mentales.

Il n'en demeure pas moins qu'il est important pour les vieillards d'exercer une activité fructueuse qu'elle soit ou non rémunérée. Que penser alors du dicton selon lequel ce qui vaut la peine d'être fait, vaut d'être rémunéré? Qu'on soit d'accord ou non, la société a en effet tendance à mesurer l'utilité de biens des formes d'activité à leur prix. Comme nous étudierons plus à fond, dans une autre partie de ce rapport, les problèmes que rencontrent les vieillards sur le marché du travail, nous nous contenterons d'insister ici sur le fait qu'ils doivent avoir une activité, travail ou autre, qui ait une certaine valeur pour la collectivité ou la famille. Sinon, ils ont l'impression d'être rejetés par la société et de ne plus servir à rien.

On ne saurait trop insister sur le fait que les retraités, ou de façon plus générale les personnes âgées, ne constituent pas un groupe homogène. Le Comité a entendu de nombreux témoignages d'experts médicaux qui ont affirmé que chaque vieillard présente des caractéristiques distinctes. Il nous a été répété à satiété qu'il n'existe aucun lien évident entre l'âge biologique et l'âge chronologique. Les exemples abondent en effet de personnes qui ont gardé toute leur vigueur physique et intellectuelle jusqu'à un âge très avancé, alors que d'autres vieillissent relativement vite. On pense malheureusement trop souvent que les vieillards souffrent de débilité mentale et ont l'esprit confus. Le docteur Samuel Johnson a fait les remarques suivantes à ce sujet:

La plupart des gens sont portés, non sans malice, à supposer qu'un vieil homme est devenu gâteux. Lorsqu'un homme jeune ou d'âge moyen oublie son chapeau chez quelqu'un on n'en fait pas cas; mais si l'on remarque la même étourderie chez un vieillard, on entend dire avec un haussement d'épaules: «Il perd la mémoire.»

Il ne serait cependant pas réaliste d'affirmer que les capacités demeurent intactes avec l'âge, car il est indéniable qu'elles dépérissent au fil des années. L'ouïe s'émousse, les papilles gustatives se détériorent et les forces physiques diminuent. Mais il serait tout aussi irréaliste de penser que, subitement, à 65 ans des changements profonds se produisent et qu'à ce moment-là, on cesse ses activités normales pour être réduit à l'inactivité.



It used to be the prevailing view that mental as well as other abilities decline inevitably with advancing years. The older people were, the more incompetent they were. But it has now been conclusively shown that this is not the case and that there is no clear relationship between the ability of individuals and their age in years. It is certainly true that biological aging does occur and this may well involve a loss of specific powers. However, the association between biological age and age in years is highly variable. The rate of biological aging is a personal thing and it is therefore quite inaccurate to suppose that, once individuals have reached a specific chronological age, their ability or capacity diminishes. Deterioration may well occur, but there is no rational basis for linking it to age 60, 70, 75 or any other particular age.

Mental deterioration, if it does occur, can now frequently be treated by the medical profession. While it was common at one time to dismiss impaired memory or mental function in old people as evidence of senility, it is now regarded as better medical practice to evaluate individuals carefully. There is the possibility that the weakness is a result of a condition which can be treated. Age itself is not a pathological state and when old people show signs of abnormality they should be assessed with as much care as young people with some ailment. It is not satisfactory to dismiss the symptoms of the elderly as senility without careful and conscientious examination.

There is ample evidence to show that older workers can perform satisfactorily in many activities. A variety of studies indicates that, in some ways, older workers can perform better than their young counterparts. The judgment, experience and safety of performance of the elderly may be an advantage. The experience of some individual companies shows that rates of sickness or absenteeism are not significantly different among older and younger workers.

This issue has been dealt with succinctly in the following assessment:

Every reliable survey has shown that older employees are more dedicated, more dependable, more conscientious, and have less absenteeism than younger employees. They require less supervision, take their jobs more seriously, and have a greater sense of responsibility and loyalty to their employers. Their experience, more acute judgment and maturity make them more efficient. They get along better with fellow workers. They are capable of greater concentration because they are distracted by fewer outside matters such as domestic and personal problems. They have come to terms with themselves.<sup>6</sup>

One particular company in the United States noted:

It takes a little longer to train an older or handicapped person to perform a particular job with maximum efficiency, but once trained, they are more dependable, have better attendance records, stay on the job longer, and do as much work as the younger or so-called normal element.<sup>7</sup>

The physical requirements of most jobs are well below the capacity of normal older workers although it should be recognized that some occupations in industries such as mining and

Il fut un temps où l'on pensait que les facultés intellectuelles, tout comme les autres, déclinaient inévitablement avec l'âge. Plus on vieillissait, plus semblait-il, on devenait incompetent. Il est maintenant prouvé qu'il n'en est rien et qu'il n'existe aucune relation nette, entre les aptitudes de quelqu'un et son âge. Bien sûr, le vieillissement biologique ne peut être arrêté et il peut entraîner la perte de certaines facultés. Mais encore une fois, il n'existe aucun rapport précis entre l'âge biologique et le nombre d'années vécues. La rapidité du vieillissement biologique est très personnelle et il est par conséquent tout à fait inexact de supposer qu'à tel ou tel moment, nos facultés ou nos aptitudes déperissent. L'affaiblissement qui se produit ne peut être lié de façon évidente à aucun âge défini, que ce soit 60, 70 ou 75 ans.

Aujourd'hui, la personne dont les facultés mentales déclinent, peut fréquemment se faire traiter. Autrefois, on déclarait sommairement qu'un affaiblissement de la mémoire ou d'une autre faculté mentale était un indice de sénilité, mais aujourd'hui, une pratique médicale plus éclairée s'efforce d'examiner soigneusement les vieillards avant de se prononcer. On se dit en effet que cette faiblesse a peut-être une cause à laquelle on peut remédier. L'âge n'a en soi rien de pathologique et lorsqu'on détecte des comportements anormaux chez les vieilles personnes, celles-ci devraient être examinées aussi attentivement que les jeunes atteints de telle ou telle maladie. Bref, on ne peut sauter aux conclusions et considérer comme séniles les vieillards présentant des symptômes qui n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi.

Les faits prouvent abondamment que les travailleurs âgés peuvent rester actifs dans bien des domaines. Plusieurs études indiquent même que, d'une certaine façon, ils ont un meilleur rendement que leurs cadets. Leur jugement, leur expérience et la sûreté avec laquelle ils travaillent est souvent un atout. Les données recueillies dans quelques entreprises indiquent que les travailleurs âgés ne sont pas plus souvent malades ou absents que les jeunes.

Voici comment l'un des témoins a résumé ce point de vue:

Toutes les études sérieuses ont montré que les employés âgés sont plus dévoués, plus fiables, plus consciencieux et s'absentent moins souvent que les jeunes. Ils ont besoin de moins de surveillance, s'appliquent davantage à leur travail et se montrent à la fois plus responsables et plus loyaux à l'égard de leurs employeurs. Leur expérience, leur jugement sûr et leur maturité les rendent plus compétents et ils s'entendent mieux avec leurs collègues. Ayant moins de préoccupations domestiques et de problèmes personnels, ils peuvent davantage se concentrer. Bref, ils ont appris à transiger avec eux-mêmes.<sup>6</sup>

Une entreprise aux États-Unis a même remarqué:

Une personne âgée ou handicapée met peut-être plus de temps à savoir travailler, mais une fois formée, elle est plus fiable, s'absente moins souvent, garde plus longtemps sa place et abat autant de travail que les jeunes ou les personnes dites normales.<sup>7</sup>

La plupart des emplois n'exigent pas des forces physiques dépassant celles des travailleurs âgés, bien que dans certaines industries, comme dans les mines ou l'exploitation forestière,

forestry require strength and endurance not usually found in the elderly. A sensible personnel policy will obviously attempt to match individuals to jobs and this is usually not difficult to achieve in medium or large organizations.

### 3. Mandatory Retirement, Advantages and Disadvantages

It has become obvious to your Committee that the issues involved in mandatory retirement are far from simple. There are arguments for and against mandatory retirement that need to be assessed and some of these raise complex issues of social and economic policy.

It need hardly be emphasized that there have been dramatic demographic changes in the western world in the twentieth century as a result of wars, medical advances, industrialization and changes in fertility rates. The age distribution of populations, the composition of the labour force and the economic well-being of people have varied tremendously. One condition, however, has been largely unchanged over quite a long period—the requirement that workers retire at age 65 or at a nearby age.

Mandatory retirement at age 65 has been widely condemned on the grounds that this age or any other arbitrary age does not correspond to modifications in the physical or mental capacities of individuals. Elderly people insist that they do not suddenly feel differently because they have achieved some particular birthday, whether it be their 65th or 85th.

Apart from this, people do not lose their individuality merely because they have passed some chronological watershed. Their hopes, abilities and wants do not suddenly become different because they become older. It is therefore irrational to treat individuals without recognizing their diversity. The arbitrary termination of employment of a particular group aged 65 ignores their desires and their abilities. It may well be, of course, that retirement at an earlier age is indicated.

From another point of view, forced retirement may seriously damage the standard of living of the retired persons. Although the whole question of retirement income will be examined in detail later it is sufficient to note that the loss of employment income may lead to privation.

Social security payments, in general, will protect people to some extent but sole reliance on such income may entail hardship. Unfortunately, private pensions are often non-existent or small and will not prevent a disastrous drop in income. As a result, mandatory retirement often amounts to a sentence of continuing poverty.

Some individuals are mentally distressed by mandatory retirement. It is sufficient in this place to recall the earlier discussion that, for people whose lives revolve around their work and whose status depends on their role as worker, the sudden denial of further employment poses acute problems of adjustment.

A new dimension has been added to the problem of retirement with the rapid expansion of the number of women in the

certaines activités requièrent une force et une endurance dont sont normalement incapables les personnes âgées. Une politique éclairée du personnel cherchera, de toute évidence, à confier à chacun la tâche qui lui convient, ce qui est d'habitude assez facile dans les moyennes et grandes entreprises.

### 3. La retraite obligatoire, avantages et inconvénients

Le Comité est maintenant convaincu de la grande complexité des questions soulevées par la retraite obligatoire. Il faudrait en effet pouvoir en évaluer le pour et le contre, ce qui n'irait pas sans soulever d'épineux problèmes en matière de politiques sociales et économiques.

Nous n'insisterons pas sur les profonds bouleversements démographiques que les guerres, les progrès de la médecine, l'industrialisation et la variation des taux de natalité ont fait éprouver à l'Occident au XX<sup>e</sup> siècle. La répartition de la population selon l'âge, la composition de la population active et son bien-être économique ont connu d'énormes variations. Le seul facteur qui n'a, semble-t-il, pas bougé depuis assez longtemps, c'est l'obligation pour les travailleurs de prendre leur retraite à 65 ans ou à un âge approchant.

Cette retraite obligatoire à 65 ans a été assez généralement condamnée pour la raison qu'il n'existe aucun rapport entre cet âge, ou tout autre âge fixé arbitrairement, et l'altération des capacités physiques ou des facultés intellectuelles. Les personnes âgées répètent avec insistance qu'elles n'ont pas l'impression d'être soudainement devenues différentes au moment où elles ont atteint tel ou tel âge, qu'il s'agisse de leur 65<sup>e</sup> ou de leur 85<sup>e</sup> anniversaire.

Mais d'un autre côté, on ne perd pas sa personnalité du seul fait qu'on a franchi tel ou tel seuil chronologique. L'âge ne modifie pas brusquement nos espoirs, nos aptitudes et nos désirs. C'est pourquoi il n'est pas raisonnable de traiter des individus sans tenir compte de leur diversité. Décider de mettre arbitrairement fin à l'activité d'un groupe âgé de 65 ans, c'est faire fi des désirs et des aptitudes de ceux qui le constituent. Bien entendu, il peut parfois être tout indiqué de prendre une retraite anticipée.

Sous d'autres rapports, la retraite obligatoire risque de porter sérieusement atteinte au niveau de vie des retraités. Toute la question des revenus de la retraite fera l'objet d'un chapitre ultérieur, aussi nous contenterons-nous d'affirmer qu'en perdant les revenus d'un emploi, un retraité peut être amené à souffrir de privations.

En général les prestations de sécurité sociale assurent une certaine protection, mais on ne peut compter uniquement là-dessus. Malheureusement, les régimes privés n'assurent souvent que des pensions modestes, voire inexistantes, qui n'empêchent pas une dégringolade des revenus. On comprend pourquoi la retraite obligatoire condamne de nombreux retraités à la misère.

Cet arrêt obligatoire de l'activité provoque aussi de l'anxiété chez certains. Il nous suffira de rappeler ici ce que nous avons déjà dit plus haut des personnes dont la vie est entièrement polarisée sur leur travail et dont le statut dépend du rôle qu'elles jouent dans ce cadre: la fin de leur vie active leur pose de graves problèmes d'adaptation.

L'expansion rapide du nombre de femmes arrivant sur le marché du travail depuis la Seconde Guerre mondiale a ajouté



labour force since the Second World War. Because of the greater longevity of women, the maintenance of mandatory retirement at age 65 becomes even less logical than in the case of men.

There has been growing emphasis in recent years on human rights both in international and domestic discussions. One of the consequences of this is the condemnation of the discriminatory treatment of individuals. Some of the most publicized issues have concerned race, the treatment of women and political views but there are also those who have vigorously condemned discrimination based on age. Again, this issue will be dealt with later and it is sufficient to note merely that the anti-discrimination issue is advanced on behalf of the aging.

The point is also made that mandatory retirement leads to a waste of manpower resources. The skill and experience of many of those forced to retire are often lost or the retired people are relegated to employment or other activities where their skills are unused or neglected. There is ample evidence to show that older employees can often perform their work as well as younger people and to deny them this right is wasteful, particularly when the capital investment in human resources is considered. The argument is sometimes used that the retirement of older workers aids in dealing with the problem of unemployment but quantitatively this is not an important consideration. It is, moreover, illogical to argue that this aspect of retirement policy should not vary depending on whether the economy is faced with a labour surplus or a labour shortage.

The objections to mandatory retirement can be countered by other arguments which focus mainly but not exclusively on personnel management and other managerial problems.

One standard argument for the retention of mandatory retirement is that it frees avenues of promotion for younger and ambitious employees. If older employees continue in their jobs beyond what has been regarded as a normal retirement age there is a risk of stagnation in the organization as promotional opportunities shrink. Younger executives, in particular, may find their expectations frustrated and there may be some consequent drop in morale and excessive turnover. The frequency of the problem is difficult to estimate but certainly it may be a troublesome one when senior executives regard themselves as indispensable and cannot bring themselves to relinquish control.

There is little question that a mandatory retirement rule simplifies the work of the personnel managers. The termination process is automatic and when the magic age of 65 is reached, the appropriate rites are performed and the employee quietly disappears from the scene. Not always, however. It is not uncommon for a company to recognize the special qualifications or abilities of certain employees and to hire them back on contract. The niceties of the mandatory retirement rules are thus preserved but the company avoids carrying its policy to extremes.

une nouvelle dimension aux problèmes de la retraite. Les femmes vivent en effet plus longtemps que les hommes et il est par conséquent encore plus illogique dans leur cas, de les obliger à prendre leur retraite à 65 ans.

Il a beaucoup été question depuis quelques années, des droits de la personne dans toutes les discussions à l'échelle internationale ou nationale. On est donc maintenant porté à condamner toute forme de traitement discriminatoire des individus. Parmi les problèmes qui ont le plus retenu l'attention du public, mentionnons ceux liés à la race, à la condition des femmes et aux opinions politiques; il faudrait aussi parler des condamnations vigoureuses de la discrimination fondée sur l'âge. Comme nous en aborderons l'étude dans un chapitre subséquent, il suffit à notre propos de signaler les progrès réalisés dans la lutte contre la discrimination au profit des personnes âgées.

Il est également établi que la retraite obligatoire constitue un gaspillage des ressources humaines. Les personnes qui sont mises à la retraite d'office, souffrent de ce que leurs aptitudes et leur expérience ne servent plus à rien, ou bien elles se voient reléguées dans des emplois qui ne correspondent pas à leurs compétences, lesquelles restent donc inutilisées et négligées. Il est pourtant bien prouvé que les employés âgés peuvent effectuer leur travail aussi bien que les jeunes et c'est réellement du gaspillage que de leur refuser l'exercice de ce droit, compte tenu surtout de l'investissement en capital humain qu'ils représentent. On soutient parfois que la retraite aide à régler le problème du chômage, alors que quantitativement, c'est un facteur négligeable. Bien plus, il est illogique de prétendre que cet aspect de la politique relative à la retraite ne devrait pas varier en fonction de l'excédent ou de la pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail.

Aux objections avancées à propos de la retraite obligatoire, on peut opposer d'autres arguments relevant essentiellement, sinon exclusivement, de la gestion du personnel ou d'autres aspects de la gestion.

L'un des arguments couramment invoqués en faveur du maintien de la retraite obligatoire est que celle-ci libère des postes auxquels des employés plus jeunes et ambitieux peuvent être promus. Si les employés âgés gardent leur emploi au-delà de l'âge considéré comme l'âge normal de la retraite, l'organisation risque de stagner à mesure que les possibilités d'avancement diminuent. Les jeunes cadres en particulier voient leurs aspirations frustrées, ce qui peut faire baisser leur moral et provoquer un roulement excessif au sein du personnel. Il est difficile de savoir si ce genre de situation se rencontre fréquemment, mais il est certain que du moment où les cadres les plus anciens se considèrent comme indispensables et n'arrivent pas à relâcher leur emprise, on se trouve dans une situation embarrassante.

Il n'est guère douteux qu'en rendant la retraite obligatoire, le travail des gestionnaires du personnel est simplifié. Le mécanisme de cessation du travail est alors automatique et, à l'âge magique de 65 ans, les rites préétablis sont accomplis et l'employé disparaît, sans histoire, de la scène. Néanmoins, il n'est pas toujours ainsi, car il arrive souvent qu'une entreprise, reconnaissant les qualifications ou les compétences spéciales de certains employés, les réembauche sous contrat. Dans ce cas, la souplesse d'application de la règle de la retraite obligatoire préserve les avantages que l'entreprise en retire.

If, on the other hand, the retirement process is not automatic, some review process must be introduced to see whether employees entering the retirement zone are still mentally and physically capable of doing their work effectively. It is sometimes intimated that this would be difficult although it is clear that periodic assessments of employees are often begun at an early stage and continue throughout the employees' working lives. It has also been suggested that employers will often permit employees to continue for a year or so until the mandatory retirement age even though it is recognized that the performance of the employees is below standard. If the mandatory retirement age were abolished, it is argued that employers would be less generous and would retire older employees "for cause." It would be a bitter thing for an employee to be, in effect, dismissed for incompetence, after many years of service. Such an event would doubtless lead to resentment and might damage the public image of the company.

One possible by-product of a flexible retirement age policy might be to encourage litigation in cases where an employee was retired against his will. Whether the appeal was to the courts or to some other form of tribunal, it is easy to see that there might be substantial legal or administrative costs associated with retirement.

One of the real advantages of specific and well-publicized mandatory retirement ages is that people do not have any excuse for putting off their retirement planning. If they know they will surely retire on their 65th birthday it is hard for them to avoid making plans of some sort, even if they are rudimentary. Similarly, employers can develop a structured plan for pre-retirement counselling to help their employees make the transition. If there is merely a zone of retirement without a specific date, people tend to drift along, in the hope that they will be retained until the last possible moment. If they do this, there is a risk that, if they are forced to retire unexpectedly, they will be unprepared and distressed.

The introduction of flexibility in retirement ages would obviously have an effect on overall private pension costs. The net effect is difficult to judge but would be influenced by the numbers retiring before, at, or after the normal retirement age. The normal retirement age would be, in this case, the age determined in the employee benefit plan. On the other hand, there would be changes in costs associated with group life insurance and disability or health insurance but again these changes would depend on the extent of delayed retirements. If the average age of the employees were to increase, some additional mortality and some increase in health costs could be expected but it must be borne in mind that those retiring early would have an offsetting influence.

There is another set of issues related to any general change in mandatory retirement ages but these are primarily technical and administrative problems which will have to be solved.

It has already been noted that the introduction of flexible retirement ages will have an impact on pension plans, as well as group life insurance and disability or health insurance schemes. A new benefit formula would have to be developed

D'un autre côté, si la mise à la retraite n'est pas automatique, il faut pouvoir, grâce à une méthode quelconque d'évaluation, déterminer si les employés proches du départ sont encore mentalement et physiquement capables de bien faire leur travail. On laisse parfois entendre que ce serait difficile à établir, mais d'un autre côté, il n'est pas rare que les employés fassent l'objet d'évaluations périodiques bien avant la retraite et tout au long de leur carrière. Certains employeurs, prétend-on également, permettraient alors à leurs employés de garder leur emploi une ou deux années de plus jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de la retraite obligatoire, même s'il est établi que leur rendement est inférieur à la normale. On soutient aussi qu'en abolissant l'âge obligatoire de la retraite, les employeurs seraient moins généreux et mettraient les employés âgés à la retraite «pour un motif déterminé». On devine l'amertume de l'employé qui, après de longues années de service, se ferait mettre à la porte pour incompetence. Il en éprouverait certainement un ressentiment qui donnerait mauvaise réputation à l'entreprise.

L'adoption d'une attitude plus souple à l'égard de l'âge de la retraite pourrait également augmenter le nombre d'appels interjetés par les employés mis à la retraite contre leur gré. Quelle que soit l'instance qui en serait saisie, on comprend aisément que d'importants frais légaux ou administratifs pourraient s'ensuivre.

La retraite à âge fixe oblige les employés à planifier leurs vieux jours: c'est là un des avantages réels de cette mesure. Lorsqu'on est absolument certain de prendre sa retraite le jour de son 65<sup>e</sup> anniversaire, il est difficile de ne pas y penser à l'avance et de faire des projets, même s'ils sont peu précis. De même, les employeurs peuvent organiser un service d'orientation pré-retraite pour aider leurs employés à faire la transition. Par contre, s'il n'existe pas de date et d'âge précis de mise à la retraite, les gens ont tendance à s'accrocher à leur travail dans l'espoir d'être retenus le plus longtemps possible. Il se pourrait alors qu'au moment où ils sont obligés d'arrêter de façon inattendue, ils soient mal préparés et désemparés.

Un fait est certain: s'il n'existait plus d'âge précis auquel prendre sa retraite, le coût global des régimes privés ne serait plus le même. L'effet net en est difficile à évaluer, mais il dépendrait du nombre de personnes qui se retirent avant, après ou à l'âge normal de la retraite. Cet âge, à toutes fins utiles, serait alors l'âge fixé par le régime de prestations de l'employé. Par ricochet, les coûts de l'assurance-vie collective et de l'assurance-invalidité ou de l'assurance-santé augmenteraient à leur tour et varieraient aussi en fonction du nombre de personnes différant leur retraite. Si la moyenne d'âge des employés augmentait, une hausse de taux de mortalité et des coûts d'assurance-santé serait à prévoir, mais il ne faut pas oublier que les retraites anticipées exerceraient un effet compensatoire.

Toute une série de questions sont liées à une modification générale de l'âge de la retraite obligatoire, mais il s'agit surtout de problèmes techniques et administratifs qui devront être résolus.

Comme on l'a déjà dit, l'institution d'un âge de la retraite facultatif aurait des répercussions sur les régimes de retraite, de même que sur les régimes d'assurance-collective, les régimes d'assurance-invalidité ou d'assurance-santé. Il faudrait



which would apply to persons retiring at different ages. Consideration would have to be given to the accrual of benefits and the actuarial adjustments which would be reasonable, beyond what would now be regarded as an average or normal retirement age. Similarly, actuarial computations for early retirement, defined as below average in some sense, would have to be worked out. Actuaries are guided by experience, and it would take some time to ascertain how people would behave under differing circumstances.

It should be pointed out that the tax aspects of pensions are important and that the Department of National Revenue has developed rules that would have to be taken into account. For example, benefits may not now accrue beyond age 71 nor may they be adjusted upwards actuarially for retirements after this age. Obviously, proposals for changes in the rules respecting mandatory retirement would have to be consistent with the regulations of the tax authorities.

A further complication is introduced by flexible retirement ages. This arises because the Canada/Quebec Pension Plan as well as a variety of social security payments and other benefits become effective at age 65. The conclusion of our Committee, after careful consideration of this question, was that the Old Age Security pension and its supplements and the pensions payable under the Canada/Quebec Pension Plan have become firmly imbedded in law and practice and that nothing should be done to postpone the age of eligibility for such payments. This by no means rules out the possibility of making such payments before 65 subject to the appropriate actuarial discounts.

#### 4. The Legal Aspects of Mandatory Retirement in Canada

In recent years, the question of human rights has become an increasingly contentious issue in the internal affairs of countries all over the world as well as in international discussions. Usually, the problems are dramatic ones involving the treatment of racial, religious or political minorities. But human rights encompass discrimination of all kinds, including age discrimination. This is why human rights become so closely tied to compulsory retirement based on age. If an individual is forced to retire solely on grounds of age, this raises the question of discrimination and usually discrimination of any kind is prohibited by statutes or other formal rules dealing with human rights. It is therefore essential to review the effects of laws or codes concerning human rights on retirement policy in Canada.

Eight of the provinces prohibit discrimination on grounds of age. These are Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, Ontario and Prince Edward Island. Although Saskatchewan and Quebec do not, the commissions responsible for human rights have recommended to their governments that the laws governing human rights add age to the areas of coverage.<sup>8</sup> Quebec's Commission has recommended that the ban on age discrimination in the field of employment extend only to the normal age of retirement. On the other hand, the Ontario Human Rights Commis-

mettre au point une nouvelle formule de prestations adaptées selon l'âge de la retraite et tenir compte de l'accumulation des prestations et des rajustements actuariels jugés raisonnables pour la période dépassant ce qui est actuellement considéré comme un âge de retraite moyen ou normal. De même, il y aurait lieu de procéder à un calcul actuariel dans le cas de la retraite anticipée survenant à un âge inférieur à l'âge moyen de la retraite. Les actuaires s'instruisant par l'expérience, on devrait attendre un certain temps pour connaître les réactions des gens placés dans des circonstances différentes.

Il convient de noter que les aspects fiscaux des pensions sont importants et que le ministère du Revenu national a créé une réglementation dont il faudrait tenir compte. Par exemple, la pension n'est pas accumulable actuellement au-delà de 71 ans et elle ne peut subir de rajustements actuariels à la hausse en cas de retraite survenant après cet âge. Évidemment, toute proposition de modification des règlements applicables à la retraite obligatoire devrait tenir compte de la réglementation établie par les autorités fiscales.

L'âge facultatif de la retraite présente une nouvelle difficulté, du fait que les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec ainsi que celles de divers régimes de sécurité sociale et autres, commencent à être versées à 65 ans. Après avoir approfondi la question, le Comité a conclu que la Sécurité de la vieillesse et ses suppléments ainsi que les pensions auxquelles donnent droit le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec sont solidement implantés dans la loi et dans la pratique et qu'il ne srait pas indiqué de retarder l'âge auquel on peut les toucher. Rien n'empêche par ailleurs de verser ces prestations avant l'âge de 65 ans, moyennant les escomptes actuariels appropriés.

#### 4. Les aspects légaux de la retraite obligatoire au Canada

Ces dernières années, la question des droits de la personne a soulevé de plus en plus de controverses, tant dans les affaires nationales que dans les discussions internationales. Habituellement, il s'agit de problèmes graves concernant la situation de minorités ethniques, religieuses ou politiques. Néanmoins, toutes les formes de discrimination entrent en cause, dont celle fondée sur l'âge; d'où le lien étroit qui existe entre les droits de la personne et la retraite obligatoire fondée sur l'âge. Si un individu est contraint de prendre sa retraite uniquement en raison de son âge, il peut être victime de discrimination; or, la discrimination quelle qu'elle soit, est interdite par les lois ou autres réglementations officielles régissant les droits de la personne. Il est donc indispensable d'étudier la situation au Canada avant d'examiner les effets que lois ou codes peuvent avoir sur la politique de la retraite.

Huit des dix provinces canadiennes, nommément l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard, interdisent la discrimination fondée sur l'âge. Bien que les provinces de la Saskatchewan et du Québec n'aient pas légiféré en ce sens, les commissions responsables des droits de la personne ont recommandé à leur gouvernement respectif de faire en sorte que les lois régissant les droits de la personne inscrivent également l'âge au nombre des domaines visés.<sup>8</sup> La Commission du Québec a recommandé que l'interdiction de

sion has recommended that the existing coverage be extended past the age of 65 with no upper limit.

The legal language of the statutes is technical and similar in many respects so that the text of the relevant parts of the statutes has been relegated to Appendix C.

Three important aspects of the provincial human rights legislation in relation to age discrimination are: (1) the definition of age, and therefore, the limits on the range of ages protected; (2) the exemption for *bona fide* occupational qualifications; and (3) exemptions for employee benefit or pension plans.

Under the first heading, only Manitoba and New Brunswick have no upper limit on the age at which a person is protected from discrimination. British Columbia definitely protects persons between the ages of 45 and 65 and may protect those of younger or older ages. The lack of certainty is the result of the wording of the British Columbia statute. Rather than specifying certain grounds on which discrimination is prohibited, the Human Rights Code prohibits all discrimination unless there is reasonable cause and then sets out those grounds which must not be considered reasonable cause. Specifically enumerated is discrimination based on ages between 45 and 65. This leaves open the possibility that refusal to employ, to continue to employ or to promote on the grounds of age outside of that age bracket might be considered discrimination without reasonable cause, and therefore, unlawful.

With the exception of Nova Scotia, all of the provinces provide an exemption where age is a *bona fide* occupational qualification. Because of the way in which the legislation is worded, the British Columbia Human Rights Code does not contain an explicit exemption for *bona fide* occupational qualifications. It would appear that, given the section of the code which states that age between 45 and 65 shall not constitute reasonable cause, any discrimination on the basis of this age bracket would be unacceptable, while age could be *bona fide* occupational qualification when the employee or prospective employee in question is 65 or over.<sup>9</sup>

Several Ontario cases have examined the question of age discrimination and occupational qualifications. The issue arose in 1976 in several different places in connection with the enforced retirement of firemen at age 60. Boards of inquiry were set up under the Ontario Human Rights Code to determine whether the civic officials involved had illegally discriminated against the firemen because of their age. The different boards of inquiry reached different conclusions.

However, the issue was referred to the courts and in the fall of 1979 a decision was handed down upholding the right of the authorities (*in the Borough of Etobicoke, Ontario*) to dismiss firemen at 60. One of the judges pointed out that 85 percent of the collective agreements covering firemen in Ontario provide for compulsory retirement at 60.<sup>10</sup> In view of this judgment it may be safe to assume that the problem has been effectively resolved in this particular class of occupational qualifications.

pratiquer une discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi ne s'étende pas au-delà de l'âge normal de la retraite. Par ailleurs, la Commission des droits de la personne de l'Ontario a recommandé que la protection actuellement accordée par la loi ne soit pas limitée à 65 ans.

Les lois étant rédigées en termes techniques, similaires à bien des égards, les extraits pertinents ont été regroupés à l'Appendice C.

Voici trois aspects importants de la législation provinciale des droits de la personne concernant la discrimination fondée sur l'âge: (1) définition de l'âge et, par conséquent, de la fourchette dans laquelle la loi est opérante; (2) exemption dans le cas de qualifications professionnelles véritables et (3) exemption à l'égard des régimes de rentes ou de retraite des employés.

Pour ce qui est du premier aspect, seules les lois du Manitoba et du Nouveau-Brunswick n'imposent aucune limite à l'âge jusqu'auquel une personne est protégée contre la discrimination. En Colombie-Britannique, la loi protège spécifiquement les personnes âgées de 45 à 65 ans et peut également s'appliquer aux personnes plus jeunes ou plus âgées. Néanmoins, le libellé en est ambigu: au lieu de préciser les motifs illégaux de discrimination, le Code des droits de la personne interdit toute discrimination non fondée sur un motif raisonnable et énumère ensuite les motifs qui ne peuvent être considérés comme tel. Au nombre de ceux-ci figure la discrimination fondée sur l'âge de 45 à 65 ans. Il s'ensuit que le refus d'embaucher, de continuer à employer ou d'accorder une promotion en raison d'un âge qui ne se situe pas dans la fourchette d'âge prescrite peut être considéré comme une discrimination sans motif raisonnable et, partant, illégale.

A l'exception de la Nouvelle-Écosse, toutes les provinces prévoient une exception lorsque l'âge constitue une qualification professionnelle véritable. Pourtant, à cause de son libellé, le Code des droits de la personne de la Colombie-Britannique n'est pas explicite à cet égard. Il semble que, compte tenu de l'article du Code qui stipule que l'âge de 45 à 65 ans ne peut constituer un motif raisonnable de discrimination, toute discrimination s'exerçant contre un individu rentrant dans cette limite d'âge est donc inacceptable, tandis qu'au-dessus de 65 ans, l'âge pourrait constituer une qualification professionnelle véritable pour un employé déjà en place ou non.<sup>9</sup>

En Ontario, il y a eu plusieurs procès où sont intervenues la discrimination fondée sur l'âge et les qualifications professionnelles. Le problème s'est posé en 1976 dans diverses localités à la suite de la mise à la retraite forcée de pompiers de 60 ans. Des commissions d'enquête ont été créées conformément au Code des droits de la personne de l'Ontario afin de déterminer si les fonctionnaires municipaux en cause avaient fait preuve de discrimination illégale à l'endroit des pompiers.

Les diverses commissions d'enquête étant arrivées à des conclusions différentes, la question a été portée devant un tribunal qui, dans une décision rendue à l'automne de 1979, a maintenu le droit des autorités (*d'Etobicoke, Ontario*) de congédier les pompiers à 60 ans. L'un des juges a fait remarquer que 85 p. 100 des conventions collectives des pompiers de l'Ontario imposent la retraite à 60 ans.<sup>10</sup> À la lumière d'un tel jugement, il est permis de supposer que le problème a été



In all the provincial legislation dealt with there are provisions relating to employee benefit or pension plans which recognize that the age of the employee may be an important aspect of the operation of the plans. The following example is taken from the Ontario statute for purposes of illustration:

S.4(9): [The age discrimination rule] does not apply to any bona fide superannuation or pension fund or plan or any bona fide insurance plan that provides life, income disability, sickness, medical or hospital payments or benefits of a monetary kind to which an employee, his survivors or dependants are or may be entitled that differentiates or makes a distinction, exclusion, or preference between employees or any class or classes of employees because of age, sex, or marital status.<sup>11</sup>

There has been a difference of opinion over the meaning of the exemption in a number of the provinces.

In Alberta, the exemption has been interpreted to mean that if a pension plan exists and if one of its terms requires retirement at a certain age, then such a mandatory retirement provision takes precedence over the age discrimination ban.<sup>12</sup>

This view has been rejected in Manitoba<sup>13</sup> and supported in New Brunswick.<sup>14</sup> It has also been rejected in Ontario<sup>15</sup>, although in that province, the exemption granted to retirement plans is in respect of terms and conditions of employment only, not of continuation of employment. Therefore, the Ontario view of the retirement plan exemption must be regarded as limited.

In Newfoundland, termination of employment because of the operation of a pension plan is specifically permitted.

In Alberta, a Board of Inquiry appointed under the Human Rights Act dismissed, in part, an employee's complaint of age discrimination because the Board found there was a *bona fide* retirement plan in effect which required the employee to retire at age 60 while providing her with a modest pension. The complainant was eventually successful because the retirement plan discriminated against women.<sup>16</sup>

In contrast to the Alberta decision was a Manitoba decision in the *Flyer Industries* case. The adjudicator rejected the argument that the former exemption relating to retirement plans set out in the Manitoba legislation permitted employers to establish a policy of mandatory retirement at a given age, tied to a pension plan. He declared that the Human Rights Act in Manitoba guarantees to every person the right of equality of opportunity based upon *bona fide* qualifications in respect of employment. He went on the note that this right would be rendered totally ineffective if an employer could refuse to employ an individual simply because of his or her age and that this would nullify the guarantee of equal rights of employment opportunity regardless of age.<sup>17</sup>

In Ontario, the *Hadley* case provided an opportunity for a board of inquiry to examine the retirement plans in effect for firemen in Mississauga. The board concluded, "The evidence all indicated that the pension plans themselves did not impose a rigid mandatory retirement date. Even if they had, it is most doubtful that a pension plan which forces compulsory retire-

ment en ce qui concerne cette catégorie précise de qualifications professionnelles.

Toutes les lois provinciales examinées comportent des dispositions concernant les régimes de rentes ou de retraite où l'âge de l'employé peut jouer un rôle important quant à leur application. Voici à titre d'exemple un extrait de la loi ontarienne:

Article 4(9): La règle de la discrimination fondée sur l'âge ne s'applique pas à un régime de pensions ou de rentes ni à un régime de prestations d'assurances (*vie, salaire, invalidité, maladie, soins médicaux ou hospitaliers*) auquel un employé, ses survivants ou personnes à charge ont ou peuvent avoir droit, qui établit une distinction, prévoit l'exclusion ou comporte une préférence à l'égard d'employés ou de catégories d'employés en raison de l'âge, du sexe ou de l'état matrimonial.<sup>11</sup>

L'exception a été interprétée différemment dans certaines provinces.

En Alberta, il a été décidé que, si un régime de pensions prévoit notamment la retraite à un âge donné, l'obligation prévaut sur toute interdiction de discrimination fondée sur l'âge.<sup>12</sup>

Cette interprétation a été rejetée au Manitoba<sup>13</sup> et confirmée au Nouveau-Brunswick.<sup>14</sup> L'Ontario l'a également rejetée<sup>15</sup> bien que l'exception applicable au régime de retraite ne concerne que les modalités de l'emploi et non sa continuation. L'interprétation donnée par l'Ontario de cette exception a donc une portée limitée.

A Terre-Neuve, la cessation d'emploi pour permettre l'entrée en vigueur d'un régime de retraite est autorisée.

En Alberta, une commission d'enquête nommée en application de la Loi sur les droits de la personne a rejeté partiellement la requête d'une employée qui se disait victime de discrimination en raison de son âge, parce qu'elle a constaté que le régime de retraite de l'intéressée prévoyait la retraite à 60 ans contre une modeste pension. La plaignante devait par la suite obtenir gain de cause, le régime de retraite ayant été jugé discriminatoire à l'endroit des femmes.<sup>16</sup>

Au Manitoba, la décision rendue dans l'affaire *Flyer Industries* va à l'encontre de la décision albertaine. L'arbitre a rejeté l'argument selon lequel l'exception précédemment appliquée aux régimes de retraite conformément à la loi de la personne autorisait les employeurs à instituer une politique de retraite obligatoire à un âge fixé d'après le régime en cause. Il a déclaré que la Loi des droits de la personne du Manitoba assure à chacun le droit à l'égalité des chances basée sur des qualifications professionnelles véritables. L'arbitre a souligné par ailleurs que ce droit deviendrait totalement inopérant si l'employeur pouvait refuser d'employer quelqu'un simplement pour une raison d'âge et qu'on annulerait ainsi la garantie d'égalité des possibilités d'emploi indépendamment de l'âge.<sup>17</sup>

En Ontario, dans le cadre de l'affaire *Hadley*, une commission d'enquête a pu examiner les régimes de retraite des pompiers de Mississauga. Elle a conclu que «la preuve indique que les régimes de pensions n'imposent pas de date fixe pour la retraite. Même s'il en était ainsi, il est douteux qu'un régime assorti de cette condition puisse prévaloir sur l'interdiction contenue dans le Code des droits de la personne de l'Ontario.»

ment would override the prohibition set out in the Ontario Human Rights Code.”

In the *Flyer Industries* case, the complainant was over 65 years of age, and was successful in his complaint that he had been retired solely because of his age, contrary to the Manitoba Human Rights Act. Manitoba is, as noted earlier, one of two provinces in which the legislation prohibiting age discrimination does not have an upper limit to the definition of age. In the other province, New Brunswick, the Human Rights Commission has ordered reinstatement or compensation in cases of persons over the age of 65.<sup>18</sup>

In British Columbia, the meaning of “reasonable cause” in relation to discrimination on the basis of age was examined by the Supreme Court of that province in a 1977 case.<sup>19</sup> The complainant alleged age discrimination in that he was refused entry to an apprenticeship program which was open only to persons between the ages of 18 and 25. The complainant was 31. The complainant was unsuccessful on other grounds, but the Court concluded that the Human Rights Code did prohibit unreasonable discrimination because of age at any age.

In summary, eight of the provinces have enacted legislation which in some form prohibits age discrimination.

Only two have specifically omitted any age ceiling, while the third, British Columbia, prohibits discrimination on the basis of age greater than 65 if it is unreasonable.

There appears to be a diversity of opinion about the interpretation of pension or retirement plan exemptions.

The relevant parts of the federal Canadian Human Rights Act are:

S.3: For all purposes of this Act, race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex . . . are prohibited grounds of discrimination.

S.7: It is a discriminatory practice, directly or indirectly,  
(a) to refuse to employ or continue to employ any individual or  
(b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee, on a prohibited ground of discrimination.

S.14: It is not a discriminatory practice if  
(a) any refusal, exclusion, expulsion, suspension, limitation, specification or preference in relation to any employment is established by an employer to be based on a bona fide occupational requirement.  
(b) employment of an individual is refused or terminated because that individual (i) has not reached the minimum age, or (ii) has reached the maximum age that applies to that employment by law or under regu-

Dans l'affaire *Flyer Industries*, le plaignant, âgé de plus de 65 ans, a obtenu gain de cause en soutenant qu'il avait été contraint à la retraite uniquement en raison de son âge, contrairement aux dispositions de la Loi sur les droits de la personne du Manitoba. Le Manitoba est, comme on l'a signalé précédemment, l'une des deux provinces dont la loi interdisant la discrimination en raison de l'âge ne prévoit à cet égard aucune limite supérieure. Dans l'autre province, le Nouveau-Brunswick, la Commission des droits de la personne a ordonné la réintégration dans leurs fonctions ou l'indemnisation des personnes âgées de plus de 65 ans contraintes à prendre leur retraite.<sup>18</sup>

En Colombie-Britannique, le sens de «motif raisonnable» concernant la discrimination fondée sur l'âge a été examiné par la Cour suprême provinciale dans une cause datant de 1977.<sup>19</sup> Le plaignant, âgé de 31 ans, soutenait avoir été victime de discrimination en raison de son âge parce qu'on lui refusait l'inscription à un programme d'apprentissage accessible aux personnes de 18 à 25 ans. Il n'a pas obtenu gain de cause pour d'autres raisons, mais le tribunal a conclu que le Code des droits de la personne interdisait la discrimination injustifiée fondée sur l'âge, quel qu'il soit.

En somme, huit provinces ont adopté des lois interdisant, sous une forme ou sous une autre, la discrimination fondée sur l'âge.

Seulement deux d'entre elles ont omis intentionnellement de préciser la limite d'âge, tandis qu'une troisième, la Colombie-Britannique, interdit toute forme de discrimination fondée sur un âge supérieur à 65 ans si elle n'est dictée pour aucun motif raisonnable.

Il semble par ailleurs qu'il existe une divergence d'opinion sur l'interprétation des exemptions relatives aux régimes de retraite ou de pensions.

Voici les articles pertinents de la Loi canadienne sur les droits de la personne:

Art. 3: Pour l'application de la présente loi, les motifs discriminatoires illicites sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe . . .

Art. 7: Constitue un acte discriminatoire le fait  
(a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu, ou  
(b) de défavoriser un employé, directement ou indirectement, pour un motif de distinction illicite.

Art. 14: Ne constituent pas des actes discriminatoires  
(a) les refus, exclusions, expulsions, suspensions, restrictions, conditions ou préférences de l'employeur qui démontre qu'ils sont fondés sur des exigences professionnelles normales;  
(b) le fait de refuser ou de cesser d'employer un individu (i) qui n'a pas atteint l'âge minimal, ou (ii) qui a atteint l'âge maximal prévu pour l'emploi en question, par la



lations, which may be made by the Governor in Council for the purposes of this paragraph

(c) an individual's employment is terminated because that individual has reached the normal age of retirement for employees working in positions similar to the position of that individual.

The Canadian Human Rights Act, which is the most recent of the human rights statutes in Canada, contains no definition of age. In this respect, it is similar to the legislation in Manitoba. The federal legislation does not specifically prohibit mandatory retirement as a result of the exemption for retirement at the normal age of retirement but there is no suggestion in the legislation that this normal age is 65. It can be argued that mandatory retirement is contrary to the principles of the Canadian Human Rights Act. As a matter of practice the Canadian Human Rights Commission does not normally sponsor complaints of discrimination because of mandatory retirement but confines itself to investigations of particular actions in order to establish what the normal retirement age is in particular circumstances.

#### 5. Retirement Policies in the United States

Since 1977 there has been a surge of interest in the United States in the whole question of retirement. The United States Congress has taken decisive legislative action and naturally enough this has helped to stimulate keen interest in the subject in Canada. The recent changes in legislation in the United States arose out of the Age Discrimination in Employment Act of 1967. This law was designed to prevent discrimination in employment based on age. The protection of the law extended, in the main, to persons aged 40 to 64 and covered such things as hiring, compensation and other conditions of employment. The upper limit of 65 was adopted partly on grounds of custom and partly because this was the age when many pension benefits both public and private became payable.

However, there was increasing recognition of the fact that compulsory retirement based on age 65 was difficult to justify. In the first place it was arbitrary and it was reiterated by experts in the field that there was no demonstrable relationship between age and ability. The widespread dismissal of persons at age 65 was causing deprivation in some cases because the elderly were being denied the opportunity to earn a living. It was also noted that there were appreciable social costs because of the loss from the labour force of skilled and experienced workers.

Efforts to make specific estimates of losses resulting from mandatory retirement ought not to be taken too seriously. However, some estimates have been made. One report claimed:

Studies on aging indicated that the mandatory retirement of willing and able employees costs the nation three-tenths of 1 per cent of its annual gross national product. This represented 4.5 billion 1976 dollars.<sup>20</sup>

Another figure was referred to in the House of Representatives:

According to one estimate, mandatory retirement costs the U.S. economy over \$10 billion each year by forcing skilled workers out of factories and offices, creating unnecessary job turnover and retraining expenses. If this

loi ou par les règlements que peut établir le gouverneur en conseil pour l'application du présent alinéa;

c) le fait de mettre fin à un emploi en appliquant la règle de l'âge de la retraite en vigueur dans le secteur professionnel concerné;

Cette loi, qui constitue le plus récent texte législatif sur les droits de la personne au Canada, ne donne aucune définition de l'âge; sous ce rapport, elle ressemble à la loi du Manitoba. La loi fédérale n'interdit pas de façon explicite la retraite obligatoire en prévoyant une exception à la mise à la retraite à l'âge normal, mais aucune de ses dispositions ne précise qu'il s'agit de l'âge de 65 ans. On peut donc soutenir que la retraite obligatoire est contraire aux principes de la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Commission canadienne des droits de la personne ne s'occupe pas normalement des plaintes relatives à la discrimination fondée sur la retraite obligatoire; elle se contente de faire enquête sur des décisions particulières en vue d'établir quel est l'âge normal de la retraite dans telle ou telle circonstance.

#### 5. La politique de la retraite aux États-Unis

Depuis 1977, toute la question de la retraite a suscité un grand intérêt aux États-Unis. En effet, le Congrès américain a adopté des mesures législatives décisives qui, bien naturellement, ont aussi stimulé l'intérêt des Canadiens. Les modifications apportées récemment à la législation américaine découlent de l'*Age Discrimination in Employment Act* de 1967 qui visait à empêcher la discrimination fondée sur l'âge. De façon générale, elle protégeait les personnes âgées de 40 à 64 ans en matière d'embauche, de rémunération et autres conditions d'emploi. La limite de 65 ans avait été adoptée en partie parce que c'était la coutume et, en partie, parce que c'est à cet âge que les prestations de nombreux régimes publics et privés commencent à être versées.

D'un autre côté, on reconnaissait de plus en plus qu'il était difficile de justifier la retraite obligatoire à 65 ans. C'est tout d'abord un choix arbitraire puisque les experts en la matière répètent qu'il est impossible d'établir un rapport entre l'âge et la compétence. Ensuite, la coutume généralisée de renvoyer les travailleurs à 65 ans est parfois source de privations, puisqu'on leur supprime ainsi la possibilité de gagner leur vie. Enfin, le départ de travailleurs spécialisés et expérimentés appauvrit le marché du travail et entraîne d'importants coûts sociaux.

Même s'il ne faut pas prendre trop au sérieux les estimations des pertes attribuables à la retraite obligatoire, il peut être bon toutefois de s'y reporter. On lit, par exemple, dans un rapport:

Des études sur le vieillissement indiquent que la retraite obligatoire d'employés capables de travailler et désirant le faire, coûte à la nation 0.3% de son produit national brut annuel, ce qui représentait \$4,5 milliards en 1976.<sup>20</sup>

Un autre chiffre a été avancé à la Chambre des représentants:

Selon une estimation, la retraite obligatoire coûte à l'économie américaine plus de \$10 milliards chaque année du fait qu'elle force des travailleurs spécialisés à quitter usines et bureaux, provoque un roulement inutile du

money could be saved, it could be put toward the creation of new jobs, thus increasing total employment.<sup>21</sup>

There was widespread and well organized public support for the elimination of mandatory retirement.<sup>22</sup> In the 95th Congress no less than 167 different members sponsored legislation to change the rules concerning compulsory retirement based on age. Additional complications arose because of differing court decisions on a number of important aspects of the Age Discrimination in Employment Act of 1967. One group of issues that badly needed resolution was the relation between mandatory retirement and employee benefit or pension plans calling for retirement at a given age. It was essential to clarify the intent of Congress in this area.

It would take too long to trace the legislative history of the Age Discrimination in Employment Act Amendments of 1977 in detail. H.R. 5283 was introduced by Claude Pepper, Chairman of the House Select Committee on Aging, in March, 1977 and reported by the U.S. House Committee on Education and Labor on July 11, 1977. Pepper was emphatic in his views and at one point stated:

Age-based retirement arbitrarily severs productive persons from their livelihood, squanders their talents, sears their health, strains an already overburdened Social Security System, and drives many elderly persons into poverty and despair—ageism is as odious as racism or sexism.<sup>23</sup>

At about the same time similar legislation was under consideration by the U.S. Senate but there were some differences from the House version. After passage of the legislation in the two houses it became necessary to resolve these differences in a conference committee. Agreement was announced in March, 1978 after a compromise had been reached on the points at issue. The principal features of the amendments agreed to were:

- (1) The protected age limit of the Age Discrimination in Employment Act of 1967 was raised from 65 to 70 effective January 1, 1979;
- (2) Mandatory retirement for most employees of the federal government was abolished, effective September 30, 1978;
- (3) Seniority systems or pension plans that require mandatory retirement at particular ages were no longer applicable to employees covered by the act. This closed an important loophole that had meant that the age discrimination features of the act could be overridden by the provisions of a pension plan;<sup>24</sup>
- (4) Colleges and universities were to remain free to impose compulsory retirement on tenured faculty until July 1, 1982;
- (5) Executives or others in high policy-making positions whose retirement benefit is equivalent to \$27,000 a year are exempt;

personnel et entraîne des dépenses de recyclage. S'il était possible de récupérer cette somme, elle pourrait être affectée à la création d'emplois ce qui augmenterait le nombre total de ceux qui sont employés.<sup>21</sup>

La campagne pour la suppression de la retraite obligatoire a été bien orchestrée et a trouvé un large soutien au sein de la population.<sup>22</sup> Au cours du 95<sup>e</sup> Congrès, pas moins de 167 membres ont déposé des projets de loi visant à modifier les règlements régissant la retraite obligatoire fondée sur l'âge. Les décisions contradictoires prises par les tribunaux sur plusieurs aspects importants de l'*Age Discrimination in Employment Act* sont venues encore compliquer la situation. Il fallait absolument trouver une solution à l'ensemble des problèmes que pose la conciliation de la retraite obligatoire et des régimes de retraite ou de rentes qui tablent sur un âge fixe. Enfin, il était essentiel de tirer au clair l'intention du Congrès à ce propos.

Il serait trop long de faire l'historique des modifications apportées en 1977 à l'*Age Discrimination in Employment Act*. Le bill H.R. 5283 a été déposé par M. Claude Pepper, président du *House Select Committee on Aging*, en mars 1977, et a fait l'objet d'un rapport du Comité de la Chambre sur l'éducation et le travail le 11 juillet 1977. M. Pepper a exposé ses idées avec force et, à un moment donné, a déclaré:

La retraite fondée sur l'âge enlève arbitrairement leur gagne-pain à des personnes productives, gaspille leurs talents, ruine leur santé, épuise un système de sécurité sociale déjà surchargé et condamne de nombreux vieillards à la pauvreté et au désespoir; «l'âgisme» est aussi odieux que le racisme ou le sexisme.<sup>23</sup>

À peu près au même moment, le Sénat américain étudiait lui aussi une mesure semblable, à quelques différences près. Une fois que les deux chambres eurent adopté leur projet de loi respectif, il a fallu réunir un comité-conférence pour aplanir les différences. En mars 1978, les parties ont annoncé leur accord après être parvenues à un compromis sur les points litigieux. Voici l'essentiel des modifications adoptées:

- (1) À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1979, la limite d'âge visée par l'*Age Discrimination in Employment Act* de 1967 passe de 65 à 70 ans;
- (2) À partir du 30 septembre 1978, la retraite obligatoire disparaît pour la plupart des fonctionnaires fédéraux;
- (3) Les régimes d'ancienneté ou de pensions qui fixaient l'âge de la retraite obligatoire ne s'appliquent plus aux employés visés par la loi. Une importante échappatoire était ainsi éliminée et empêchait dorénavant que les dispositions particulières d'un régime de retraite ne prévalent sur celles de la loi en matière de discrimination fondée sur l'âge;<sup>24</sup>
- (4) Jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1982, les collèges et les universités demeurent libres d'imposer la retraite obligatoire aux professeurs titularisés;
- (5) Les cadres ou autres responsables de haut niveau dont les prestations de retraite sont égales à \$27,000 par an font l'objet d'une exception;



(6) Similarly, there is an exemption applicable to employee benefit plans or seniority systems embodied in collective bargaining agreements. If the contract was in effect on September 1, 1977, mandatory retirement between the ages of 65 and 70 may be permitted until January 1, 1980 or the expiry of the contract.

Although it was evidently not written into the law, the view of a number of authorities, including the Department of Labor, was that the employers would not be compelled to provide the same pension, retirement or insurance benefits for employees who work beyond the normal retirement age as they afforded to younger workers. This is a very significant aspect of the U.S. legislation and one that deserves careful consideration.

The 1978 amendment to the Age Discrimination in Employment Act of 1967 was a major forward step in protecting older workers against being deprived of jobs solely on grounds of age, no matter whether the workers chose to continue to work on economic grounds or because they felt completely capable of continuing with their jobs and wanted to do so.<sup>25</sup>

It is not simple, however, to forecast the impact of the legislative changes. Claude Pepper observed:

While we cannot know with certainty the impact of the pending legislation on pension plans, health insurance, and social security, available evidence suggests that increased costs do not necessarily follow a ban on age-based retirement. A person who works longer collects both a pension and social security for a shorter period of time and thereby reduces the drain on the pension plan of the already overburdened social security system. Banning age-based retirement may actually conserve Medicare funds. The Los Angeles City Area Agency on Aging contends that between 34 and 87 per cent of Medicare outlays are the byproduct of forced retirement. Even companies which defend mandatory retirements concede that the economic impact of pending legislation would be negligible.<sup>26</sup>

One estimate, attributed to the U.S. Department of Labor, suggests that somewhere between 175,000 and 200,000 persons will continue to work after the traditional retirement age has been reached. An independent writer on the subject said:

The number of people who will actually postpone retirement during the next few years because of the new law appears to be comparatively small; but the available figures involve so many complex—and arguable—assumptions that no one can really foretell what the impact will be.<sup>27</sup>

Obviously, both Canada and the United States are in a statistical no man's land in attempting to prepare precise estimates of the impact of changes in the rules of retirement. It will be a long time before usable data become available.

(6) La loi fait aussi une exception pour les régimes de retraite ou d'ancienneté qui font partie d'une convention collective. Si cette convention était en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1977, il est permis d'appliquer la règle de la retraite obligatoire aux personnes âgées de 65 à 70 ans jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980 ou à la date d'échéance de la convention.

Bien que la loi n'en ait pas soufflé mot, il allait de soi pour plusieurs administrations, notamment pour le ministère du Travail, que les employeurs ne seraient pas obligés de verser les mêmes pensions et prestations de retraite ou d'assurance aux employés qui retardent leur retraite qu'aux travailleurs plus jeunes. C'est là un des aspects les plus importants de la loi américaine et qui mérite d'être soigneusement examiné.

Les modifications apportées en 1978 à l'*Age Discrimination in Employment Act* de 1967 assurent aux travailleurs âgés une bien meilleure protection contre la perte de leur emploi uniquement pour raison d'âge, que ces employés aient choisi de continuer à travailler pour des raisons pécuniaires ou qu'ils se soient sentis tout à fait capables de remplir leurs obligations professionnelles et désireux de continuer à les assurer.<sup>25</sup>

Il n'est cependant pas facile de prévoir quelles répercussions auront ces modifications. M. Claude Pepper faisait remarquer:

Nous ne pouvons connaître avec certitude l'impact de cette législation sur les régimes de pension, sur l'assurance-santé et sur la sécurité sociale, mais les éléments dont on dispose donnent à penser que la suppression de la retraite fondée sur l'âge n'entraîne pas nécessairement une augmentation des coûts. Une personne qui travaille plus longtemps touche ses prestations de retraite et de sécurité sociale pendant une période moins longue, ce qui soulage d'autant le régime de retraite à l'intérieur d'un système déjà surchargé de sécurité sociale. En fait, cette mesure pourrait réellement stabiliser la caisse de l'assurance-maladie. La *Los Angeles City Area Agency on Aging* prétend que 34 à 87% des dépenses de cette caisse sont attribuables à la retraite obligatoire. Même les entreprises qui en défendent le principe concèdent que la loi n'aura qu'un impact économique négligeable.<sup>26</sup>

Selon une estimation du ministère américain du Travail, quelque 175,000 à 200,000 personnes continueront à travailler au-delà de l'âge normal de la retraite. Un écrivain indépendant a déclaré à ce sujet:

Il semble, en définitive, que seul un petit nombre de personnes profiteront des nouvelles dispositions de la loi pour retarder leur retraite au cours des prochaines années; mais les chiffres existants sont basés sur un si grand nombre de suppositions compliquées—et discutables—que personne ne peut vraiment prédire quelles seront les répercussions de cette mesure.<sup>27</sup>

Il saute aux yeux que le Canada et les États-Unis n'ont rien sur quoi se baser pour établir des prévisions précises sur les répercussions des nouveaux règlements en matière de retraite. Il faudra donc attendre longtemps avant de pouvoir disposer de données utilisables.

## 6. A Proposal for Change in Canada

Inequities always arise when rules or standards are fixed arbitrarily and inflexibly. Sometimes children encounter this early when some arbitrary is set for school entrance. Discriminatory treatment based on age is a common problem for young people in their teens. Often the consequences are not serious in comparison with the problems that arise out of a compulsory retirement age.

It has already been pointed out that 65 has become a conventional age for retirement in both public and private employment although there are many deviations in both directions. By 1976 the life expectancy of a man in Canada aged 65 was 13.95 years while for a woman it was 18.0 years. These, of course, are average figures. Taking into account any retirement time prior to 65 and the life expectancy it is easy to see that some people, perhaps the majority, have somewhere between fifteen and twenty years to spend in retirement. This may amount to as much as one-third of a person's adult life. What a terrible thing it is if this period is spent in poverty, aimlessness and loneliness when there are such rich opportunities for companionship or leisure or work.

Action is essential both by people and governments to sustain the aging part of the population. Some of the constructive and humanitarian steps needed are not difficult to enumerate but obviously some of the changes can be achieved only with great good will and over a period of years.

From everything that has been said so far it is clear that the practice of mandatory retirement at a particular age is an outmoded practice which can harm both individuals and the economy. What is needed as an alternative is a zone of retirement which embodies the maximum of flexibility. Some, whose work is arduous or hazardous or is carried out in a hostile environment may understandably wish to retire early. Others may find their work distasteful or boring or repetitive, or it may interfere with plans for other ways of making a living or other lifestyles and again, commonsense dictates that they should be allowed to retire early. However, it is only reasonable that the employee benefits associated with such early retirement should take account of the actuarial realities. This does not mean that any pension reductions should be excessive but rather that appropriate account should be taken of the extra drain on pension funds anticipated because of early retirement.

At the other end of the scale, there are those who find the prospect of retirement at an age such as 65 distressing. First, they may be in their full health and vigour and capable of discharging their responsibilities effectively. Second, they may find that their prospective post-retirement income is inadequate and they therefore cannot afford to retire without a severe drop in their standard of living. Third, they may regard their work as a pivotal aspect of their lives and do not wish to face the removal of this prop.

It is therefore proposed in the strongest possible terms that mandatory retirement, particularly at age 65, be abandoned. However, precipitate action is not desirable. For example, the adoption of some other age such as 70 is not recommended. The reason for this is that the age of 65 has been built into so

## 6. Changements proposés pour le Canada

Les règles ou normes inflexibles et arbitraires donnent toujours lieu à des injustices. Ainsi, des enfants sont parfois victimes d'une décision arbitraire qui retarde leur entrée à l'école. Les adolescents sont, eux aussi, souvent victimes de la discrimination fondée sur l'âge. Néanmoins, les conséquences n'en sont généralement pas aussi graves pour eux que pour les personnes qui sont contraintes à prendre leur retraite pour raison d'âge.

Comme on l'a souligné précédemment, la retraite à 65 ans fait maintenant figure de norme tant dans le secteur public que dans le secteur privé bien qu'on ait tendance à s'en écarter dans les deux sens. En 1976 au Canada, les probabilités de vie d'un homme de 65 ans étaient, en moyenne, de 13.95 ans et celles de la femme, de 18 ans. Il s'agit là bien sûr, d'une moyenne. Compte tenu de ce facteur et du nombre de retraites anticipées, il est facile de voir que certaines personnes, probablement la majorité, ont de 15 à 20 ans d'espérance de vie lorsqu'elles cessent leur activité, soit près du tiers de la vie adulte. C'est une terrible perspective que celle d'une retraite vécue dans la pauvreté, l'oisiveté et la solitude alors qu'il y a tant de possibilités de se faire des amis, d'occuper ses loisirs ou de travailler.

Il est indispensable que le public et le gouvernement interviennent pour venir en aide aux personnes du troisième âge. S'il n'est pas difficile d'énumérer les mesures constructives et humanitaires qui s'imposent, leur concrétisation exige beaucoup de bonne volonté et de temps.

En somme, la retraite obligatoire à un âge déterminé constitue une pratique périmée, nuisible aussi bien aux individus qu'à l'économie. Il faudrait plutôt favoriser au maximum l'étalement de la mise à la retraite. Il est compréhensible que certaines personnes qui ont un emploi difficile ou dangereux ou qui se trouvent dans un milieu hostile désirent prendre une retraite anticipée. D'autres peuvent trouver leur travail désagréable, ennuyeux ou routinier ou encore y voir un obstacle à leurs projets d'avenir. Là encore, le bon sens commande qu'on leur permette de prendre une retraite anticipée. Mais dans ces cas, le montant de leurs prestations de retraite doit évidemment être déterminé en fonction des réalités actuarielles. Leurs rentes ne seraient pas nécessairement très réduites, mais il faudrait tenir compte du décaissement supplémentaire de fonds, imposé en conséquence à la caisse de retraite.

A l'opposé, il y a ceux qui redoutent la perspective d'une retraite à 65 ans, soit parce qu'ils sont encore en bonne santé et capables de s'acquitter de leurs responsabilités, soit parce qu'ils prévoient toucher une rente insuffisante et, partant, veulent éviter une baisse sensible de leur niveau de vie, soit enfin parce qu'ils considèrent leur travail comme leur raison d'être et ne veulent pas se voir retirer ce soutien.

Pour tenir compte de tous ces cas, il est instamment recommandé d'abolir la retraite obligatoire, particulièrement à 65 ans. Il ne serait pas indiqué, toutefois, d'avoir recours à des mesures précipitées en fixant, par exemple, la retraite à 70 ans. En effet, la retraite à 65 ans a été adoptée par un si grand



many employee benefit plans and has been adopted as the age of retirement by so many public and private bodies that an increase of five years at one time would have a very disruptive effect.

It is suggested as an alternative that the age of mandatory retirement be increased by one year at the beginning of each calendar year. This could be continued for a period sufficiently long to make mandatory retirement meaningless. This gradual approach is intended primarily to permit the actuaries to accumulate data on various aspects of the behaviour of employees over 65. This becomes of some importance in connection with pension benefits, group insurance and disability benefits.

In order to implement this plan the federal government and the industries under jurisdiction should begin the process of eliminating mandatory retirement ages. At the same time, formal or informal approaches should be made to the provincial authorities to modify the rules governing their own civil service employees. So far as the rest of the private sector is concerned, the change would have to depend partly on moral suasion and partly on various provincial human rights codes. This would entail an overhaul of the age discrimination features of existing legislation in order to provide the legal basis for remedial action.

There are some basic policy questions that arise out of the interaction of retirement policies and employee benefit plans. First of all, in some of the human rights statutes that have been passed in Canada there are provisions against discrimination based on age, except in Saskatchewan and Quebec, although the rules are by no means uniform. Linked to these provisions are exemptions based on the retirement age specified in the pension plans, normally 65. What the statute provides with one hand it takes away with the other if, in fact, there is an operative pension plan. An example from the British Columbia statute will make this clear. The section in question is:

3. No provision of this section relating to age shall prohibit the operation of any term of a bona fide retirement, superannuation, or pension plan, or the terms or conditions of any bona fide group or employee insurance plan, or of any bona fide scheme based upon seniority.<sup>28</sup>

What this appears to mean is that the provisions of the pension scheme override the attempts to protect the rights of individual employees in dealing with the issue of mandatory retirement. The provincial legislation is in most cases restricted in its application since the protection afforded does not usually extend beyond the age of 65. The federal legislation offers little improvement in view of the exemption specified for retirement at the "normal age."

In order to avoid any misunderstanding or confusion, it is necessary to include a specific provision in the sections of the various human rights codes concerned with age discrimination, whether they exist now or are added in the future, stating that no rules respecting employee benefit plans shall have the effect of nullifying prohibitions against discrimination based on age.

nombre de régimes de pensions et d'organismes publics et privés, qu'opérer brusquement un décalage de cinq ans entraînerait trop de bouleversements. Il serait bien préférable de retarder l'âge de la retraite obligatoire d'un an au début de chaque année civile.

On procéderait ainsi jusqu'à ce que la retraite obligatoire perde sa raison d'être. En agissant progressivement, on permettrait aux actuaires d'accumuler des données sur les divers aspects du comportement des employés après 65 ans, ce qui n'est pas sans importance dans le cas des rentes de retraite, de l'assurance collective et des prestations d'invalidité.

Afin de réaliser un tel projet, le gouvernement fédéral et les entreprises relevant de lui, pourraient les premiers engager ce processus. En même temps, il y aurait lieu de contacter, à titre officiel ou officieux, les autorités provinciales afin qu'elles modifient les règlements applicables à leurs propres fonctionnaires. En ce qui concerne le secteur privé, le changement se ferait en partie par la persuasion et en partie par l'application des divers codes provinciaux des droits de la personne. Cela nécessiterait une refonte des dispositions de la législation actuelle en matière de discrimination basée sur l'âge afin de prévoir un fondement juridique sur lequel étayer d'éventuelles mesures correctives.

L'influence réciproque de la politique de la retraite et des régimes de pension des employés pose des questions de principes fondamentales. En effet, dans certaines lois sur les droits de la personne adoptées au Canada, on trouve des dispositions interdisant la discrimination fondée sur l'âge, sauf dans celles de la Saskatchewan et du Québec, les règles d'application n'en étant toutefois pas uniformes. Elles prévoient des exceptions pour tenir compte de la limite d'âge fixée par les régimes de retraite, habituellement à 65 ans. Or, la loi reprend d'un côté ce qu'elle accorde de l'autre dans l'application des régimes de retraite. La loi de la Colombie-Britannique le montre clairement. Voici ce que dit le passage en cause:

3. Aucune disposition du présent article concernant l'âge ne doit empêcher l'application des modalités d'un régime de retraite ou de pension, d'un régime d'assurance collective ou individuelle ou d'un régime fondé sur l'ancienneté.<sup>28</sup>

Il semble que les dispositions des régimes de retraite font échec aux tentatives visant à protéger les droits des employés en matière de retraite obligatoire. Dans la plupart des cas, la protection assurée par la législation provinciale n'a qu'une portée limitée puisqu'elle ne s'étend pas habituellement au delà de 65 ans. La loi fédérale comporte peu d'améliorations étant donné l'exception qu'elle prévoit en ce qui concerne l'âge normal de la retraite.

Afin d'éviter tout malentendu, il faudrait ajouter aux articles des divers codes des droits de la personne concernant la discrimination fondée sur l'âge,—que ces articles existent déjà ou qu'ils soient ajoutés par la suite—une disposition stipulant qu'aucune règle applicable aux régimes de retraite des employés ne peut annuler les interdictions qu'ils prévoient.

## Conclusions

### Your Committee concluded

1. that mandatory retirement based on age involves an infringement of human rights, economic waste and misconceptions about the relevance of age;

2. that the bulk of the human rights legislation in Canada is ineffectual in protecting people who are 65 and over against age discrimination since in the majority of provinces the anti-discrimination rules do not extend past 65;

3. that the exemptions permitted because of employee benefit plans have, in some cases, the effect of overriding the prohibitions against age discrimination.

## Recommendations

### Your Committee recommends

1. that the progressive abolition of mandatory retirement based on age become a general policy

(a) by amendments to the rules governing public servants and employees of companies under the jurisdiction of the federal government;

(b) by similar action with respect to provincial and municipal public servants;

2. that the mandatory age of retirement be increased one year at a time for five years by amending pension plans or retirement rules or conventions and that at the end of five years the concept of mandatory retirement at a particular age be abandoned completely;

3. that all human rights legislation be reviewed to eliminate any loop-holes which permit age discrimination because of employee benefit and similar plans;

4. that a policy of flexible retirement become the standard for both public and private enterprises;

5. that amendments to both federal and provincial human rights legislation be sought at the earliest opportunity to minimize the possibility of discrimination based on age.

## Part II

### Demographic Trends

1. The aging of the Canadian population
2. Trends in dependency ratios
3. The burden of economic dependency, myth or reality?
4. Flexible retirement and labour force participation

### 5. The outlook for the future

1. The Aging of the Canadian Population

The aging of the Canadian population—the greying of Canada—is a demographic fact. The Canadian population is

## Conclusions

### Le Comité conclut:

1. que la retraite obligatoire fondée sur l'âge constitue une violation des droits de la personne, un gaspillage économique et une fausse conception de l'importance de l'âge pour la retraite;

2. que l'ensemble de la législation des droits de la personne au Canada n'assure pas aux personnes âgées de 65 ans et plus une protection efficace contre la discrimination fondée sur l'âge, puisque dans la majorité des provinces les règles interdisant la discrimination cessent de s'appliquer après 65 ans;

3. que, dans certains cas, les exceptions permises pour respecter les modalités des régimes de retraite ont pour effet d'annuler les dispositions interdisant la discrimination fondée sur l'âge.

## Recommendations

### Le Comité recommande:

1. que l'abolition progressive de la retraite obligatoire fondée sur l'âge devienne l'objet d'une politique générale donnant lieu à:

a) des modifications aux règlements régissant les fonctionnaires et les employés des sociétés relevant du gouvernement fédéral;

b) des mesures analogues en ce qui concerne les fonctionnaires provinciaux et municipaux.

2. que, par des modifications des régimes de retraite, des règlements applicables à la retraite ou des conventions collectives, l'âge obligatoire de la retraite soit retardé d'un an pendant cinq années consécutives et qu'à la fin de cette période, le principe de la retraite obligatoire à un âge déterminé soit complètement abandonné;

3. que la totalité de la législation sur les droits de la personne soit révisée afin d'éliminer toute échappatoire permettant d'exercer une discrimination fondée sur l'âge, pour tenir compte des modalités des régimes de retraite des employés et autres régimes semblables;

4. que la politique de la retraite facultative devienne la norme dans le secteur public et dans l'entreprise privée;

5. qu'on fasse adopter le plus tôt possible des modifications à la législation fédérale et provinciale des droits de la personne afin de réduire au minimum les possibilités de discrimination fondée sur l'âge.

## Partie II

### Tendances démographiques

1. Le vieillissement de la population canadienne
2. Les tendances caractéristiques des taux de dépendance
3. Le fardeau de la dépendance économique: mythe ou réalité?
4. La retraite facultative et la participation à la main-d'œuvre active
5. Les perspectives

1. Le vieillissement de la population canadienne

Le vieillissement de la population canadienne est un fait démographique. Le Canada grisonne. La population cana-



growing older and will continue to do so into the next century as those aged 65 and over become an increasingly larger segment of the total population. Concern has been expressed that this aging will strain the Canadian economy because it could mean substantial increases in the future tax rates on earned income in order to pay for the retirement income of the elderly. These demographic or population trends are therefore extremely important because of their possible effects on the economy and the way Canadians live.

When considering demographic trends, age 65 is usually adopted as the dividing line for measuring the size of the older dependent population. This dividing line is somewhat arbitrary since a minority of Canadians continue to work full-time well beyond age 65. However, as most people over 65 are retired, the growing size of this group is a useful indicator of the increasing retirement income burden that the working population must carry.

The numbers in the group over 65 will increase gradually until the turn of the century, after which a dramatic increase is forecast. In 1978 there were about 2.1 million Canadians aged 65 and over. By 1981 this number is expected to climb to 2.3 million; by 1986 to 2.6 million; between 1991 and 1996 to 3 million; and by 2001 to 3.4 million. After the year 2006, as the leading edge of the baby boom generation reaches 65, the increase in size of this older group will escalate. By 2031 those aged 65 and over should number between six and eight million. After that, the growth should start to fall as the lower birth rate generation of the mid-60s and 70s reaches 65.

This projected expansion of the older group is impressive when considered in relation to the population of working age. This is the group aged 18 to 64 who must carry the increased burden of supporting the elderly. The group over age 65 is projected to rise from 14.6 per cent of the working age population in 1976, to 19.9 per cent in 2011, and to 33.7 per cent in 2031.<sup>1</sup> This projection is based on the assumption of the fertility rate declining from 1.9 to 1.7 in 1991, net immigration of 75,000 annually, and average length of life rising slightly until 1986 to 70.2 for men and 78.3 for women. By the year 2031, therefore, there should be one person aged 65 and over for every two persons of working age, a clear indication of the growing importance of the older dependent population in the coming decades.

This problem of an aging population is not restricted to Canada, and applies even more to other industrialized countries. Indeed, the size of Canada's older dependent population is relatively smaller than that of any other industrialized country, and should continue to remain smaller for the foreseeable future. For example, in 1977, about 8.7 per cent of Canada's population was over 65. This compares to 10 per cent in the United States, 14 per cent in France and in the United Kingdom, and 15 per cent in Sweden. By the year 2000, the percentage for Canada is projected to be about 11 per cent, which will not be as high as that reached by Sweden in 1965 and may even be lower than that projected for the United

dienne vieillit et cette tendance devrait se poursuivre au cours du siècle prochain, dans la mesure où les personnes de 65 ans et plus vont constituer une part de plus en plus grande de la population totale. On s'est préoccupé de la tension que ce vieillissement allait imposer à l'économie canadienne; il pourrait, en effet, en résulter d'importantes augmentations des taux futurs d'imposition afin d'assurer un revenu aux retraités. Ces tendances démographiques, par leurs effets éventuels sur l'économie et le mode de vie des Canadiens, sont donc capitales.

En démographie, on retient généralement l'âge de 65 ans comme ligne de démarcation pour évaluer la population âgée à charge. Cette ligne est plus ou moins arbitraire dans la mesure où une minorité de Canadiens continue à travailler à plein temps bien au-delà de 65 ans. Cependant, comme la plupart des personnes âgées de plus de 65 ans sont à la retraite, la taille croissante de ce groupe constitue un indice révélateur du fardeau de plus en plus lourd que les revenus de retraite constituent pour la population active.

Les effectifs du groupe des plus de 65 ans vont augmenter graduellement jusqu'à la fin du siècle, après quoi l'augmentation va se précipiter. En 1978, environ 2.1 millions de Canadiens avaient plus de 65 ans. En 1981, on prévoit que ce nombre atteindra 2.3 millions; il sera de 2.6 millions en 1986, il atteindra 3 millions entre 1991 et 1996 et en l'an 2001, il sera de 3.4 millions. Après l'an 2006, lorsque l'essentiel de la génération de l'explosion démographique de l'après-guerre aura atteint 65 ans, ce groupe va encore augmenter de façon extraordinaire. En 2031, il devrait compter de 6 à 8 millions de personnes. Après cela, le taux de croissance devrait faiblir avec l'arrivée, dans ce groupe d'âge, de la génération des années 60 et 70, où le taux de natalité était plus faible.

Cette projection de l'expansion du groupe des personnes âgées est impressionnante si on la compare à celle de la population d'âge actif. C'est le groupe des personnes âgées de 18 à 64 ans qui doit supporter le fardeau croissant que constituent les personnes âgées. On prévoit que la proportion du groupe des personnes âgées de plus de 65 ans par rapport à la population d'âge actif va passer de 14.6% en 1976 à 19.9% en 2011 et à 33.7% en 2031<sup>1</sup>. Pour obtenir ces chiffres, on a supposé que l'indice de fécondité baisserait de 1.9 à 1.7 en 1991, que l'immigration nette serait de 75 mille personnes annuellement et que la probabilité moyenne de vie s'allongerait légèrement jusqu'en 1986 pour atteindre 70.2 années pour les hommes et 78.3 années pour les femmes. En 2031, il devrait donc y avoir une personne de plus de 65 ans pour deux personnes d'âge actif, ce qui indique clairement l'importance croissante de la population âgée à charge pour les décennies à venir.

Ce problème du vieillissement de la population n'est pas particulier au Canada; au contraire, il est encore plus grave dans certains autres pays industrialisés. En réalité, la proportion des Canadiens âgés à charge dans l'ensemble de la population est relativement inférieure à ce qu'elle est dans les autres pays industrialisés, et elle le restera encore pendant un certain temps. Par exemple, en 1977, les Canadiens de plus de 65 ans représentaient environ 8.7% de la population canadienne. Aux États-Unis, ce taux était de 10%, il était de 14% en France et au Royaume-Uni et de 15% en Suède. En l'an 2000, on prévoit une proportion de 11% au Canada, ce qui restera inférieur au chiffre atteint en Suède dès 1965 et qui

States for 1985.<sup>2</sup> Compared to these other developed countries Canada has a relatively youthful population and should continue to have one. This is important to bear in mind to place the Canadian problem of an aging population in perspective.

## 2. Trends in Dependency Ratios

An increase in the numbers of older people will mean an added economic burden on the population of working age for the support of the aged. However, this increase gives only a partial picture since what is significant is the size of the total dependent population. This includes not only the older group but also the young dependent population, which is generally taken to be the 0 to 17 age group. It is only in relation to this total dependent population that one can properly assess whether or not future population trends represent a growing economic burden on the working force.

The ratios which measure the size of the total dependent population to the size of the working age population are called dependency ratios. There are various measures but the simplest and most popular one is the population dependency ratio. This gives the ratio of the older and younger dependent population compared to the remainder of the population. This ratio has certain limitations. For example, it does not take into account the increased income support given since the mid-1960s to the older people. It is nevertheless a useful indicator of how great the economic burden of the total dependent population will be.

In marked contrast to the aging trend, the total population dependency ratio in Canada has been declining and should continue to decline well into the next century. The reason is simply that the size of the young dependent group, unlike the older dependent group, has been declining both relatively and absolutely because of the lower birth rates of the post-baby boom era. This trend is expected to continue. Consequently the older and younger dependent population together should actually decrease as a proportion of the working age population and reach an all-time low by the year 2011. Only then will the ratio start to climb back up again, reaching almost the present level by the year 2031. The projected figures are shown in Table 1.

In this table the right hand column shows the total dependent population, both young and old, as a percentage of the total population. These totals are revealing because they show the long-term decline of the total dependency ratio from 1961 to 2011, a trend which is in marked contrast to the aging trend of Canada's population. Thus, in 1961 the total dependency ratio was 87.1 per cent whereas in the year 2011 it will be only 52.4 per cent. The 0-17 column shows that during this period the young dependent group as a percentage of the total population has been decreasing continually since 1961 while the 65 and over column shows that the older dependent group has been increasing steadily.

pourrait même être inférieur aux prévisions pour 1985 aux États-Unis.<sup>2</sup> Par rapport à ces autres pays industrialisés, la population canadienne est relativement jeune et devrait le rester. Il faut garder cet élément à l'esprit pour placer le problème du vieillissement de la population canadienne dans sa juste perspective.

## 2. Les tendances caractéristiques des taux de dépendance

Une augmentation du nombre des personnes âgées se traduira par un fardeau économique plus lourd, pour la population d'âge actif qui devra les prendre en charge. Cependant, cette augmentation ne donne qu'une image partielle dans la mesure où ce qui compte avant tout, c'est l'importance de l'ensemble de la population à charge. Celle-ci comprend non seulement les plus âgés, mais également les jeunes de moins de dix-sept ans. Ce n'est que par rapport à l'ensemble de cette catégorie que l'on peut estimer si les tendances futures de la population constituent ou non un fardeau économique croissant pour la main d'œuvre.

Les taux d'évaluation du total de la population à charge par rapport à la population d'âge actif sont appelés taux de dépendance. Il en existe plusieurs, mais le plus simple et le plus fréquent est le taux de dépendance de la population. Il donne la proportion entre la population à charge, jeune et vieille, et le reste de la population. Ce taux est, à certains égards, imprécis. Par exemple, il ne tient pas compte de l'augmentation des revenus accordée aux personnes âgées depuis le milieu des années 60. Il constitue néanmoins un indice révélateur du fardeau économique que va constituer la population à charge.

Contrastant nettement avec la tendance au vieillissement, le taux de dépendance de la population a diminué et devrait continuer à le faire au cours du siècle prochain. Ceci pour la simple raison que l'importance du groupe des jeunes personnes à charge, contrairement au groupe des personnes âgées à charge, a diminué aussi bien relativement que dans l'absolu du fait des taux de natalité inférieurs qui ont prévalu après l'explosion démographique de l'après-guerre. On s'attend à ce que cette tendance se maintienne. Par conséquent, la population à charge, jeune et vieille, devrait en réalité diminuer par rapport à la population d'âge actif et atteindre un seuil minimal absolu vers l'an 2011. C'est alors, seulement, que le taux commencera à remonter la pente pour atteindre à peu près le niveau actuel vers l'an 2031. Ces prévisions figurent au tableau 1.

Dans ce tableau, la colonne de droite indique le total de la population à charge, jeune et vieille, en pourcentage de la population totale. Ces chiffres sont révélateurs, car ils montrent le déclin à long terme du taux de dépendance de 1961 à 2011, cette tendance contrastant nettement avec le vieillissement de la population canadienne. C'est ainsi qu'en 1961, le taux de dépendance était de 87.1% alors qu'en 2011, il ne sera que de 52.4%. Dans la colonne des moins de 17 ans, on voit qu'au cours de cette période, le pourcentage des jeunes à charge par rapport à la population totale, a constamment diminué depuis 1961, alors qu'on remarque dans la colonne des personnes âgées de 65 ans et plus, que le groupe des personnes âgées à charge a constamment augmenté.



Another important factor to consider when assessing the future burden of the older population on the work force is the participation rate of those 65 and over in the labour force. Any increase in this rate will reduce the size of the dependent population. In this way the output of goods and services would be expanded. This is in fact what has been happening in the past mainly because women have increasingly sought employment. Women's involvement in the labour force has doubled in the past twenty-five years, with nearly half of all women now employed. Their participation could well continue to increase as more and more younger women combine domestic activities with full-time careers. If the participation rate of women does continue to increase, it should help to reduce the burden of the dependent population on the labour force.

Table 1

Estimated Ratios of Dependent Population to Total Population in Canada, 1931-2031

Year	Age of dependent group		Total dependent population
	0-17	65+	
1931	66.6	9.8	76.4
1941	56.5	11.2	67.7
1951	60.8	13.5	74.3
1961	72.8	14.3	87.1
1971	63.4	14.4	77.8
1976	53.6	14.7	68.3
1981	45.6	15.3	60.9
1986	41.9	16.1	58.0
1991	40.9	17.5	58.4
1996	39.5	18.3	57.8
2001	36.7	18.5	55.2
2011	32.5	19.9	52.4
2021	32.9	26.2	59.1
2031	33.3	33.7	67.0

Source: Health and Welfare Canada, *Retirement Age*, p. 17. (See Note 1, Part III)

### 3. The Burden of Economic Dependency—Myth or Reality?

The demographic trends show that the older dependent population will be growing in size and therefore imposing an increasing burden on the working force. This means that social security payments and public pensions will take a larger share of the workers' income. However, the growth of the older dependent population will only pose a problem after the turn of the century.

At the same time the demographic trends show that the younger dependent population will be declining and therefore imposing a decreasing burden on the working force. This means that education costs will be taking a smaller share of the workers' income. The overall burden on the working force early in the next century should become smaller than at the present time.

The aging of the Canadian population should not therefore be cause for alarm because the increasing cost of supporting the older dependent population should be more than offset by the decreasing cost of supporting the younger dependent popu-

Il existe un autre facteur important à considérer, pour évaluer le futur fardeau que constituera la population âgée pour la main d'œuvre active: il s'agit du taux de participation des plus de 65 ans à la population active. Toute augmentation de ce taux réduira d'autant l'importance de la population à charge. On augmentera de cette façon la production de biens et de services. C'est en fait ce qui s'est passé jusqu'à maintenant, principalement du fait que les femmes ont de plus en plus cherché à travailler. La part des femmes dans la population active a doublé au cours des vingt-cinq dernières années et, actuellement, presque la moitié des femmes travaillent. Il se pourrait que cette participation continue à augmenter, car de plus en plus, les jeunes femmes cumulent les activités ménagères avec celles d'un emploi à plein temps. Si la part des femmes dans la population active continue à augmenter, elle devrait aider à réduire le fardeau que constitue la population à charge.

Tableau 1

Taux approximatifs de la population à charge par rapport à la population totale du Canada, 1931-2031

Année	Âge du groupe à charge		Total de la population à charge
	0 à 17 ans	65 ans et plus	
1931	66.6	9.8	76.4
1941	56.5	11.2	67.7
1951	60.8	13.5	74.3
1961	72.8	14.3	87.1
1971	63.4	14.4	77.8
1976	53.6	14.7	68.3
1981	45.6	15.3	60.9
1986	41.9	16.1	58.0
1991	40.9	17.5	58.4
1996	39.5	18.3	57.8
2001	36.7	18.5	55.2
2011	32.5	19.9	52.4
2021	32.9	26.2	59.1
2031	33.3	33.7	67.0

Source: Santé et Bien-être social Canada, *L'Âge de la retraite*, p. 16. (Voir Note 1, Partie III)

### 3. Le fardeau de la dépendance économique: mythe ou réalité?

Les tendances démographiques indiquent que la population des personnes âgées à charge va augmenter et donc, imposer un fardeau toujours plus lourd à la population active. Cela signifie que les versements de sécurité sociale et les pensions publiques vont absorber une part plus grande du revenu des travailleurs. Cependant, la croissance de la population âgée à charge ne posera un problème qu'au début du siècle prochain.

Parallèlement à cela, les tendances démographiques montrent que la population jeune à charge va diminuer et va donc alléger le fardeau de la main-d'œuvre active. De ce fait, les coûts de l'éducation vont représenter une part moins importante du revenu des travailleurs. Ainsi, le fardeau global pour la main-d'œuvre active devrait dès le début du prochain siècle diminuer par rapport à ce qu'il est maintenant.

Il ne faudrait donc pas s'alarmer du vieillissement de la population canadienne, car l'élévation des coûts de prise en charge des personnes âgées devrait être largement compensée par la diminution des coûts de prise en charge des jeunes. C'est

lation. This was also the conclusion reached by Statistics Canada. In evidence before your Committee, the witness from Statistics Canada stated:

Our analysis of dependency ratios indicates that there is no cause for alarm, unless one strongly expects certain relatively 'extreme' developments relating to the birth rate or to the death rates. After examining a wide range of plausible scenarios of future patterns of fertility, mortality and migration rates we have concluded that only a substantial resurgence of fertility rates to levels like those of the 1950's or a massive decline in mortality rates at the older ages (*or both*) will create serious *demographic* pressure on the national economic dependency burden.<sup>3</sup>

Statistics Canada consider both a substantial resurgence of fertility rates or a massive decline in mortality rates very unlikely. The United States Bureau of the Census has reached a similar conclusion for the United States.

Statistics Canada emphasizes, however, the need for caution in interpreting demographic trends. While mortality rates are fairly predictable and do not change drastically, fertility rates are considerably more uncertain and have shown extreme volatility over the past century, usually increasing in times of rapid economic development.<sup>4</sup> The population dependency ratios can consequently be predicted only with fairly large margins of error. For the year 1986, the error of estimate is of the order of  $\pm 5$  per cent but for the year 2001, it increases to  $\pm 15$  per cent. Despite these large margins of error it is safe to assume that the alarmist views that have been expressed about the aging of the Canadian population causing an intolerable burden on the working force are unwarranted. When the decreasing burden of the younger group is taken into account, the cost of supporting the total dependent population should be both tolerable and manageable.

Although the aging of the Canadian population should not be cause for panic this does not mean that the economy will not face difficult problems of adjustment. It will not be easy to divert the savings which should be realized because of a declining younger dependent population to the expenditures which will be required because of an expanding older dependent population. There will be problems, for example, in diverting the savings from lower education costs to the increased expenditures required for social security and public pensions. The closing of schools and the laying-off of teachers will create serious hardships but this appears to be inevitable. There is also the question of different jurisdictional sources of tax revenue. The tax revenue that is used to help finance education comes partly from municipal taxes and partly from provincial taxes; the tax revenue that is used for social security comes mainly from federal taxes. Any redirection of tax revenue between different levels of government will not be trouble free.

également la conclusion à laquelle sont parvenus les experts de Statistique Canada. Comparaisant devant le Comité, le témoin de Statistique Canada a déclaré:

Selon notre analyse des taux de dépendance, il n'y a pas lieu de s'inquiéter, à moins que l'on ne s'attende à une évolution 'extrême' du taux de natalité ou de mortalité. Après avoir étudié une vaste gamme d'évolutions plausibles de la fécondité, de la mortalité et des migrations, nous avons conclu que seule une accélération considérable des taux de fécondité, ramenant ceux-ci aux niveaux des années 50, ou une chute brutale des taux de mortalité chez les gens âgés (ou une conjugaison des deux phénomènes), pourraient provoquer des *pressions démographiques* vraiment graves sur le fardeau de dépendance économique au Canada.<sup>3</sup>

Statistique Canada considère comme très invraisemblables une remontée importante des taux de natalité ou une chute brutale des taux de mortalité. Les services américains du recensement sont parvenus à une conclusion analogue pour les États-Unis.

Statistique Canada insiste, cependant, sur la nécessité d'interpréter prudemment les tendances démographiques. Si les taux de mortalité sont assez facilement prévisibles et ne connaissent pas de fluctuations brutales, les taux de natalité sont beaucoup plus incertains et se sont montrés très irréguliers depuis un siècle, augmentant généralement en période de développement économique rapide.<sup>4</sup> Les taux de dépendance de la population ne peuvent par conséquent être prévus qu'avec une assez forte marge d'erreur. Pour 1986, l'erreur dans les prévisions est de l'ordre de plus ou moins 5%, mais pour 2001, la marge passe à plus ou moins 15%. Malgré cette importante marge d'erreur, on peut raisonnablement qualifier de non fondés les points de vue alarmistes exprimés quant au vieillissement de la population canadienne, qui occasionnerait un fardeau insupportable pour la main-d'œuvre active. Si l'on tient compte de l'allègement du fardeau constitué par les jeunes, les coûts de la prise en charge des jeunes et des personnes âgées ne devraient pas causer de difficultés insurmontables.

Si le vieillissement de la population canadienne ne doit pas provoquer de panique, il faut néanmoins s'attendre à ce que l'économie affronte des problèmes d'ajustement difficiles. Il ne sera pas facile de détourner l'épargne, qui devrait être constituée du fait de la diminution du nombre des jeunes à charge, vers les dépenses consécutives à l'augmentation de la population âgée à charge. Par exemple, il va falloir réussir à consacrer aux dépenses croissantes imposées par la sécurité sociale et les pensions publiques, les économies réalisées par l'abaissement des coûts dans le domaine de l'éducation. La fermeture des écoles et les licenciements d'enseignants vont créer des graves difficultés, mais celles-ci semblent inévitables. Il faut encore résoudre la question des différents niveaux de compétence en matière de recettes fiscales. Les recettes fiscales qui servent à financer l'éducation, proviennent en partie des taxes municipales, et en partie, des impôts provinciaux; celles qui sont consacrées à la sécurité sociale proviennent essentiellement de l'impôt fédéral. Les réorientations des recettes fiscales entre les différents niveaux de gouvernement ne vont pas s'opérer sans difficultés.



#### 4. Flexible Retirement and Labour Force Participation

Conflicting views have been expressed over the effect of flexible retirement policies on the labour force participation rates of the older population. Will the elimination of mandatory retirement at age 65 increase substantially the participation rates of the older population? Will this increased participation worsen the employment opportunities of the young and increase unemployment? These were questions which were put to witnesses before your Committee.

The general view was that the elimination of mandatory retirement would not increase significantly the labour force participation rates of the older population for the next few years. These rates have been declining over the past twenty-five years as more and more people have sought earlier retirement. Moreover, this trend has accelerated since the beginning of the 1970s. As Table 2 indicates, 34.8 per cent of the male population aged 65 and over was in the labour force in 1953 compared to only 15.5 per cent in 1977—a drop of almost 20 per cent in the twenty-four years. In the group aged 55 to 65 the participation rate similarly dropped appreciably from 84.2 per cent in 1970 to 76.6 per cent in 1977. Among females, the trend was somewhat different as the labour force participation rate of the group aged 65 and over increased slightly until 1965 when it reached 6.3 per cent, but declined thereafter to 4.2 per cent in 1977. In the group aged 55 to 64, there has been no discernible trend, reflecting on the one hand increased female participation in the labour force and on the other a trend towards earlier retirement.

The reasons for this long-term decline in the participation rates of the older population are complex, but one key factor is no doubt improved retirement income. During the last twenty-five years social security and pension income for the retired have improved considerably. As a result, more and more older people could afford to retire earlier.

A second important factor has been reduced opportunities for obtaining part-time work or self-employment. In the past this used to be an important employment opportunity for the older population. With technological advances, structural changes have developed in the economy which have made it more difficult to obtain this kind of employment.

The elimination of mandatory retirement is unlikely to change this long-term decline immediately in labour force participation by older people. One major reason is the present high level of unemployment. As long as this unemployment persists, employers are unlikely to provide many new job opportunities for the older population. Another reason is that there are still many people in the working force who would probably like to retire early if they had the financial means. If more generous retirement benefits were introduced these people would probably opt to leave the labour force. The witness from Statistics Canada pointed out:

What has happened in places like Sweden, Great Britain and Germany is that, while they have built into their new regulations incentives for people to defer retirement, they have simultaneously liberalized the early retirement provisions. In the simultaneous liberalization of these

#### 4. La retraite facultative et la participation à la main-d'œuvre active

Les effets de la politique de retraite facultative sur le taux de participation des personnes âgées à la main-d'œuvre active ont suscité des réactions divergentes. L'élimination de la retraite obligatoire à 65 ans va-t-elle fortement hausser les taux de participation des personnes âgées? Cette participation accrue va-t-elle nuire aux possibilités d'emploi pour les jeunes et aggraver le chômage? Voilà les questions qui ont été posées aux témoins du Comité.

D'après la plupart des opinions présentées, l'élimination de la retraite obligatoire n'augmenterait pas très sensiblement les taux de participation des personnes âgées à la main-d'œuvre active au cours des premières années. Ces taux ont baissé depuis vingt cinq ans, car la retraite anticipée a tenté de plus en plus de monde. Cette tendance s'est, du reste, accélérée à partir du début des années 70. Comme le montre le tableau 2, 34,8% des hommes âgés de plus de 65 ans faisaient partie de la main-d'œuvre active en 1953, alors que leur proportion n'était que de 15,5% en 1977, soit une chute de près de 20% en vingt-quatre ans. Dans le groupe d'âge de 55 à 64 ans, le taux de participation a chuté de façon analogue, passant de 84,2 en 1970, à 76,6 en 1977. Chez les femmes, la tendance a été quelque peu différente, puisque le taux de participation à la main-d'œuvre active du groupe d'âge de 65 ans et plus a légèrement augmenté jusqu'en 1965, atteignant alors 6,3%, pour tomber ensuite jusqu'à 4,2% en 1977. Dans le groupe d'âge 55 à 64 ans, on ne discerne aucune tendance précise, ni dans le sens d'une plus forte participation féminine à la main-d'œuvre active, ni vers la retraite anticipée.

Les raisons de cette baisse à long terme des taux de participation des personnes âgées sont complexes, mais l'un des éléments clés à ce chapitre est sans doute l'amélioration des revenus des retraités. La sécurité sociale et les revenus de pension pour les retraités se sont améliorés considérablement ces vingt cinq dernières années. En conséquence, un nombre croissant de personnes âgées ont pu se permettre de prendre leur retraite plus tôt.

Un autre facteur important a été la diminution des possibilités d'emploi à temps partiel ou d'emploi autonome. Autrefois, les occasions d'emploi pour les personnes âgées n'étaient pas négligeables. Les progrès technologiques qui ont entraîné des changements structurels dans l'économie ont raréfié ce genre d'emploi.

Il ne faut pas s'attendre que la suppression de la retraite obligatoire modifie immédiatement cette baisse à long terme de la participation des personnes âgées à la main-d'œuvre active, à cause surtout du taux élevé de chômage, qui prévaut aujourd'hui. Tant que ce niveau se maintiendra, les employeurs ne pourront guère offrir de l'emploi aux personnes âgées. En outre, beaucoup de travailleurs aimeraient sans doute opter pour la retraite anticipée s'ils en avaient les moyens. Si les prestations de retraite étaient plus généreuses, ces personnes choisiraient sans doute de quitter la main-d'œuvre active. Voici ce qu'a indiqué le témoin de Statistique Canada:

Ce qui s'est produit dans des pays comme la Suède, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, c'est que, même si on a, à l'intérieur des règlements, incité les gens à retarder leur retraite, en même temps, on a libéralisé les dispositions concernant la retraite prématurée. Ce faisant, la menace

Table 2

Labour Force Participation Rates for Age Groups 55-64 and 65 and over by Sex, 1953-77

Year	Males		Females	
	55-64	65+	55-64	65+
1953	86.5	34.8	12.9	3.6
1954	85.4	33.2	14.0	3.7
1955	86.1	32.3	14.7	3.9
1956	86.4	34.0	15.8	4.5
1957	87.2	34.1	18.2	5.0
1958	87.0	32.1	19.2	5.2
1959	86.8	31.0	20.1	5.2
1960	86.7	30.3	21.3	5.6
1961	86.8	29.3	23.2	5.9
1962	86.1	28.5	23.8	5.6
1963	85.9	26.4	24.6	5.9
1964	86.2	26.8	25.6	6.3
1965	86.4	26.3	27.0	6.0
1966	86.0	26.2	28.4	5.8
1967	85.8	24.7	28.6	5.9
1968	85.4	24.3	29.0	6.1
1969	85.3	23.5	30.2	5.5
1970	84.2	22.6	29.8	5.0
1971	83.3	20.0	30.9	5.1
1972	82.4	18.6	29.7	4.3
1973	81.2	18.1	31.0	4.4
1974	80.3	17.7	29.6	4.3
1975	79.4(80.1)	17.2(18.5)	30.8(29.0)	4.4(4.8)
1976	76.7	16.0	32.1	4.1
1977	76.6	15.5	32.2	4.2

Source: Health and Welfare Canada, *Retirement Age*, p. 92. Figures for 1966 to 1977 are based on the Revised Labour Force Survey. Figures from the former Labour Force Survey for 1975 are shown in parentheses.

provisions, that overhang of [potential early retirees] has fallen on them. So, first you have to drain out of our system that group of people who would want to retire for reasons of ill health and so on, but who would judge that it is not appropriate to do so because their income security would be not be adequate.

My assumption is that we will continue to have this decline [in labour force participation rates] because that overhang will manifest itself in continued increase in the rates of retirement in the near term. We will then get down to a kind of floor which I suggest is around 15 per cent labour force participation rate for the older males [compared to the 16 per cent in 1977], and from that floor we can then begin to see rises in the participation rate that are the response to the incentives to defer retirement. That is the way I have interpreted the data from the other countries and that is the way I would expect it to happen here.<sup>5</sup>

Statistics Canada estimated that the elimination of mandatory retirement would probably increase the labour force participation rate of the older population by 2 per cent once the floor was reached. In other words, if the labour force participation rate of the older male population were 15 per cent, the elimination of mandatory retirement would increase it to 17 per cent. Somewhat higher estimates were made in the

Tableau 2

Taux d'activité des groupes d'âge de 55 à 64 ans et de 65 ans et plus, pour les deux sexes, de 1953 à 1977

Année	Hommes		Femmes	
	55 à 64 ans	65 ans et plus	55 à 64 ans	65 ans et plus
1953	86.5	34.8	12.9	3.6
1954	85.4	33.2	14.0	3.7
1955	86.1	32.3	14.7	3.9
1956	86.4	34.0	15.8	4.5
1957	87.2	34.1	18.2	5.0
1958	87.0	32.1	19.2	5.2
1959	86.8	31.0	20.1	5.2
1960	86.7	30.3	21.3	5.6
1961	86.8	29.3	23.2	5.9
1962	86.1	28.5	23.8	5.6
1963	85.9	26.4	24.6	5.9
1964	86.2	26.8	25.6	6.3
1965	86.4	26.3	27.0	6.0
1966	86.0	26.2	28.4	5.8
1967	85.8	24.7	28.6	5.9
1968	85.4	24.3	29.0	6.1
1969	85.3	23.5	30.2	5.5
1970	84.2	22.6	29.8	5.0
1971	83.3	20.0	30.9	5.1
1972	82.4	18.6	29.7	4.3
1973	81.2	18.1	31.0	4.4
1974	80.3	17.7	29.6	4.3
1975	79.4(80.1)	17.2(18.5)	30.8(29.0)	4.4(4.8)
1976	76.7	16.0	32.1	4.1
1977	76.6	15.5	32.2	4.2

Source: Santé et Bien-être social Canada, *l'Âge de la retraite*, p. 82. Les chiffres de 1966 à 1977 sont fondés sur l'enquête révisée sur la population active. Les chiffres de la précédente enquête sur la population active pour l'année 1975, figurent entre parenthèses.

qui pesait au-dessus de leur tête s'est abattue sur eux. Ainsi donc, il faut inciter ce groupe de personnes qui veulent prendre leur retraite pour des raisons de santé et ainsi de suite, à le faire tout en lui faisant voir que là n'est pas la solution car son revenu ne sera pas suffisant.

Je crois que nous allons continuer de connaître cette baisse parce que cette menace va toujours être présente dans l'accroissement continu des taux de retraite dans un avenir rapproché. Nous atteindrons alors une sorte de taux minimum, qui je crois est de 15 pour cent, et, à partir de là, nous pourrions commencer à connaître des accroissements du taux de participation en réaction aux stimulants visant à retarder la retraite. Mais tant que cette menace pèsera sur nous, elle va donner trop de pouvoirs aux conséquences des stimulants visant à retarder la retraite. C'est de cette façon que j'ai interprété les données des autres pays et je crois aussi que c'est ainsi que les choses se passeront ici.<sup>5</sup>

Statistique Canada estime que l'élimination de la retraite obligatoire ferait sans doute monter de 2% le taux de participation des personnes âgées à la main-d'œuvre active, une fois le seuil inférieur atteint. Autrement dit, si le taux de participation des hommes âgés était de 15%, l'élimination de la retraite obligatoire le ferait passer à 17%. Aux États-Unis, les estimations ont donné des chiffres un peu plus élevés. Comme nous



United States. As mentioned earlier, the United States Department of Labor estimated that raising the mandatory retirement age would increase the labour force by about 175,000 to 200,000 persons. In the U.S. in 1978 approximately 3 million workers were 65 and over out of a total labour force of over 90 million.<sup>6</sup>

In the immediate future, therefore, the elimination of mandatory retirement is unlikely to increase the labour force participation of the older population significantly and thereby worsen the employment opportunities of the young. The labour force participation of the older population could however rise during the next decade when the level of unemployment is expected to come down. The present unemployment is largely a result of the recent entry of the baby boom generation into the labour force and the inability to generate sufficient new jobs to employ this swelling number of young people. Once the baby boom generation is absorbed by the mid-1980s a labour shortage could develop. At that time the older population is more likely to be welcomed in the labour force than to be viewed with concern. In the new environment, with the demand for labour high and age discrimination abolished, the participation rates of the older population could well increase.

## 5. The Outlook for the Future

Despite certain pessimistic predictions that have been made about the projected aging of the Canadian population, the outlook for the future can be considered bright. The growth of the population 65 and over relative to the rest need not constitute a serious burden to Canadian society. The future working age population need not be afraid that the support of a growing elderly population will be an intolerable burden on their resources.

There are several reasons for this optimistic prediction. First, as already pointed out, the cost of supporting a growing older population should be offset by the savings from the reduced expenditures on a declining younger dependent population.

Second, the cost of supporting an increasing older dependent population should also be offset by real growth in the economy. Pessimists often assume no substantial improvement in income per worker in future decades. They assume that any increase in the size of the older dependent group must mean reduced resources available to the workers. If, however, the economy continues to grow, as it surely will, real income per worker should show substantial improvement and more resources should become available to support those who are not working. From these improvements increments could be added to the pool of resources required to support the growing older population without raising the tax rates on workers' income.

Third, the aging of the Canadian population should only assume serious dimensions after the turn of the century. Until

l'avons indiqué précédemment, le ministère américain de la main-d'œuvre a estimé qu'un relèvement de l'âge de la retraite obligatoire ferait augmenter la main-d'œuvre active d'environ 175,000 à 200,000 personnes. En 1978, environ 3 millions de travailleurs américains étaient âgés de 65 ans ou plus, sur une main-d'œuvre active totale de plus de 90 millions.<sup>6</sup>

Dans l'avenir immédiat, la suppression de la retraite obligatoire ne devrait donc pas augmenter considérablement la participation des personnes âgées à la main-d'œuvre active, ni priver, par contre-coup, les jeunes de certaines possibilités d'emploi. Cette participation des personnes âgées pourrait cependant augmenter au cours de la prochaine décennie, alors qu'on s'attend à une diminution du taux de chômage. L'état actuel du chômage résulte en grande partie de l'entrée récente de la génération de l'explosion démographique d'après-guerre, sur le marché du travail, et de l'impossibilité de créer suffisamment d'emplois pour cette foule de jeunes. Une fois que cette vague aura été assimilée, vers le milieu des années 80, une pénurie de main-d'œuvre pourrait se manifester. Les personnes âgées devraient alors être accueillies très volontiers dans la main-d'œuvre active, au lieu de susciter des préoccupations. Dans ce nouveau contexte de forte demande de main-d'œuvre, où la discrimination selon l'âge aura disparu, on pourrait bien assister à une forte remontée des taux de participation des personnes âgées.

## 5. Les perspectives

En dépit de certaines prédictions pessimistes sur le vieillissement de la population canadienne, on peut considérer que les perspectives sont encourageantes. L'augmentation du nombre des personnes âgées de 65 ans et plus, par rapport à l'ensemble de la population, ne doit pas nécessairement constituer un lourd fardeau pour la société canadienne. La future population d'âge actif n'a pas à craindre que la prise en charge d'un nombre croissant de personnes âgées constitue un fardeau insupportable pour ses ressources.

Il y a plusieurs raisons à cet optimisme. Tout d'abord, comme nous l'avons déjà indiqué, le coût de la prise en charge d'un plus grand nombre de personnes âgées devrait être compensé par les économies réalisées grâce à la réduction des dépenses occasionnées par les jeunes à charge, dont le nombre diminue.

Ensuite, les coûts de la prise en charge des personnes âgées devraient être également compensés par la croissance économique réelle. Les pessimistes supposent souvent qu'il n'y aura aucune amélioration sensible du revenu des travailleurs dans les décennies à venir. Ils tiennent pour acquis que toute augmentation du nombre des personnes âgées à charge se traduira nécessairement par une réduction des ressources des travailleurs. Pourtant, si l'économie continue à croître, comme elle ne devrait pas manquer de le faire, le revenu réel de chaque travailleur devrait s'améliorer considérablement, et libérer ainsi plus de ressources pour la prise en charge de ceux qui ne travaillent pas. Grâce à ces améliorations, le fonds des ressources nécessaires à la prise en charge des personnes âgées augmentera davantage sans qu'il soit besoin d'élever le taux d'imposition des travailleurs.

Le vieillissement de la population canadienne ne devrait revêtir un caractère sérieux qu'après la fin du siècle. D'ici là,

then the older population should only grow gradually, Canada has, therefore, roughly twenty-five years to make the necessary adjustments to cope with the dependency problems expected to arise after the year 2006. The essential factor is that the various levels of government should make effective use of this time to plan for the new demographic facts of the coming century.

Finally, the increasing burden of the older dependent population should be reduced by the elimination of mandatory retirement at age 65. The new environment which is envisaged for the mid-1980s on—with demand for labour high and age discrimination abolished—should result in the increased participation of older workers in the labour force. As a result of this increased participation, more goods and services will be produced to support those of the older population who are not working.

### Conclusions

#### Your Committee concluded

1. that, while there is clear evidence that the Canadian population is aging, there is little justification for alarm over the burden which the older segment of the population will place on the labour force in the future;
2. that the adoption of flexible retirement policies, including the progressive elimination of mandatory retirement based on age, will not have significantly adverse effects on the level of unemployment, especially among the young;
3. that in the foreseeable future greater participation by the elderly in the labour force may be welcomed as a way of alleviating shortages of labour.

### Recommendations

#### Your Committee recommends

1. that, in view of the major institutional changes which will result from the explosive growth of those aged 65 and over early in the twenty-first century, planning be undertaken well in advance at every level of government to anticipate the problems of change;
2. that an essential element of this planning should be to ensure that the savings realized in such areas as education because of a declining younger dependent population be used to offset the increased public expenditures devoted to the older dependent population;
3. that appropriate administrative agencies be expanded at the federal, provincial and municipal levels to plan and coordinate the programs needed to meet the increased social and institutional demands of the aging population in transportation, homemaking services, housing and nursing homes and other areas of concern to the elderly.

### Part III

#### The Income of the Elderly

1. Social security and public pension plans
2. Private pension plans and their adequacy

la population âgée ne devrait augmenter que graduellement. Le Canada dispose donc d'environ vingt-cinq ans pour procéder aux ajustements indispensables permettant de répondre aux problèmes de dépendance qui, selon les prévisions, devraient surgir après l'année 2006. Il est essentiel, sur ce point, que les différents paliers de gouvernement utilisent efficacement cette période pour élaborer une politique en fonction des nouvelles données démographiques du siècle prochain.

Finalement, l'augmentation du fardeau que constituent les personnes âgées à charge devrait être atténuée par l'élimination de la retraite obligatoire à 65 ans. Le nouveau contexte prévu pour le milieu des années 80, caractérisé par une forte demande de main-d'œuvre et par la suppression de la discrimination selon l'âge, devrait se traduire par une plus forte participation des personnes âgées à la main-d'œuvre active. Grâce à ces phénomènes, on disposera de biens et de services plus abondants pour prendre en charge les personnes âgées qui ne travaillent pas.

#### Le Comité conclut:

1. que, malgré l'évident vieillissement de la population canadienne, il n'y a pas lieu de s'alarmer du fardeau que la partie la plus âgée de la population imposera à l'avenir à la main-d'œuvre active;
2. que l'adoption d'une politique de retraite souple, comportant l'élimination graduelle de la retraite obligatoire en raison d'âge, n'aura pas d'effets très préjudiciables sur l'emploi, notamment pour les jeunes;
3. que dans un avenir rapproché, une plus forte participation des personnes âgées à la main-d'œuvre active pourrait être salubre en cas de pénurie de main-d'œuvre.

### Recommandations

#### Le Comité recommande:

1. qu'étant donné les profonds changements institutionnels qui résulteront de la très forte augmentation du nombre des personnes de 65 ans et plus au début du XXI<sup>e</sup> siècle, une politique soit élaborée longtemps à l'avance à tous les niveaux de gouvernement de façon à prévenir les problèmes d'adaptation;
2. que dans cette élaboration de politique, on veuille avant tout à ce que les économies réalisées dans des secteurs comme l'éducation, par suite de la diminution de la population jeune à charge, servent à compenser l'augmentation des dépenses publiques consacrées aux personnes âgées à charge;
3. que des organismes administratifs appropriés soient créés aux niveaux fédéral, provincial et municipal afin d'organiser et de coordonner les programmes indispensables pour faire face à l'augmentation des demandes sociales et institutionnelles de la population âgée dans les domaines des transports, des services ménagers, des établissements d'hébergement et de soins et dans tous les domaines qui intéressent les personnes âgées.

### Partie III

#### Les revenus des personnes âgées

1. La sécurité sociale et les régimes de retraite publics
2. Les régimes de retraite privés sont-ils suffisants?



3. Employment opportunities for the elderly
4. The need for improvement

#### 1. Social Security and Public Pension Plans

Both the federal and provincial governments have established programs over the years to provide income to older Canadians. The federal government entered the old age pension field in 1927 by undertaking to pay 50 per cent of the total cost but the administration of the system was in the hands of the provinces. The benefits were meagre in comparison with current standards. The amount was a maximum of \$20 a month and was payable to those 70 and over subject to a means test and other conditions. Recipients had to be British subjects resident in Canada for twenty years and their province for five years. Although the amount of the pension was increased to \$40 a month by 1949 both the eligible age and the means test remained unchanged until the passage of the Old Age Security Act late in 1951. This was a watershed because it abolished any means or income test as far as the basic Old Age Security pension was concerned and liberalized the residence requirements.

Beginning on January 1, 1952 an old age pension of \$40 a month was paid universally and as a matter of right to those 70 and over. This level continued until November 1, 1957. Since then there have been substantial improvements in the different schemes for the maintenance of the incomes of elderly Canadians. In 1964, the Old Age Security pension was payable to those aged 70 and amounted to \$75 a month. Persons in need in the 65 to 69 age group could obtain Old Age Assistance subject to an income test. Then, beginning in 1966, the rules for the Old Age Security pension were changed by reducing the age of eligibility one year at a time until age 65. That is, in 1966, the eligible age was lowered to 69; in 1967 to 68 and so forth. The amount of the pension was prorated depending on the number of years of residence in Canada.

Despite this liberalization, large numbers of low income pensioners needed some supplementary income. This was provided in 1967 in the form of a Guaranteed Income Supplement which was and continues to be subject to an income test. Another benefit, also subject to an income test, was the Spouse's Allowance introduced in 1975. It was payable to persons aged 60 to 64 whose spouses received the Old Age Security pension.

In 1965 adjustments to Old Age Security pensions were introduced to compensate for changes in the level of consumer prices. Initially there was an annual ceiling of 2 per cent but this was changed on April 1, 1973, so that the adjustment would reflect the total price increase measured by the Consumer Price Index issued monthly by Statistics Canada. Later in 1973 the procedure was changed so that both the Old Age Security pension and the Guaranteed Income Supplement were adjusted quarterly rather than annually. Indexing for the Spouse's Allowance was also on a quarterly basis when it was introduced in 1975.

3. Les possibilités d'emploi des personnes âgées
4. Les améliorations nécessaires

#### 1. La sécurité sociale et les régimes de retraite publics

Au cours des années, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis sur pied des programmes destinés à garantir des revenus aux personnes âgées. C'est à 1927 que remonte la première initiative du gouvernement fédéral dans le domaine des pensions de vieillesse, lorsqu'il entreprit de financer la moitié des coûts d'un système dont la gestion incombait aux provinces. Comparé aux prestations actuelles, ce que touchaient les retraités d'alors était dérisoire. En effet, les prestations étaient plafonnées à \$20 par mois et payables aux personnes de 70 ans et plus, répondant à certains critères moyens d'existence et d'autres conditions. Les bénéficiaires devaient, en outre, être sujets britanniques, avoir résidé pendant 20 ans au Canada et cinq ans dans leur province. Bien qu'en 1949 le versement mensuel ait été porté à \$40 par mois, les conditions d'âge et de moyens d'existence devaient rester les mêmes jusqu'à l'adoption, en 1951, de la Loi sur la sécurité de la vieillesse. Les critères de revenus et de moyens d'existence furent abolis et les exigences de résidence, libéralisées.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1952, une pension de vieillesse de \$40 par mois fut versée universellement à tous ceux qui y avaient droit, c'est-à-dire aux personnes âgées de 70 ans et plus. Cela devait continuer jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 1957. A partir de cette date, d'importantes améliorations ont été apportées aux différents plans de protection des revenus des personnes âgées. En 1964, on versait \$75 par mois aux personnes âgées de 70 ans; celles qui étaient dans le besoin et dans le groupe d'âge de 65 à 69 ans, pouvaient obtenir une assistance-vieillesse à condition de prouver que leurs revenus étaient insuffisants. En 1966, les règles régissant les pensions de vieillesse ont été modifiées et l'âge ouvrant droit à la pension a progressivement diminué d'une année à l'autre, pour se stabiliser à 65 ans. C'est-à-dire qu'en 1966, il fallait avoir 69 ans, en 1967, il fallait en avoir 68 et ainsi de suite, pour bénéficier de ladite pension qui était proportionnelle aux années de résidence au Canada.

En dépit de cette libéralisation, de très nombreux retraités disposant de faibles moyens d'existence, avaient besoin d'un supplément de revenu. En 1967, cela leur fut accordé sous la forme d'un supplément de revenu garanti qui était, et demeure encore, fonction des revenus de la personne. En 1975, une autre prestation, également en fonction des revenus, était créée: l'allocation au conjoint. Celle-ci était payable aux personnes âgées de 60 à 64 ans dont l'époux recevait la pension de vieillesse.

En 1965, les pensions de vieillesse ont été indexées pour compenser l'augmentation des prix à la consommation. Au départ, l'indexation annuelle était plafonnée à 2%, mais le 1<sup>er</sup> avril 1973, certains rajustements sont intervenus pour garantir une indexation complète sur l'indice des prix à la consommation établi tous les mois par Statistique Canada. Plus tard, la même année, le mécanisme devait encore changer et les pensions de retraite, comme le supplément de revenu garanti ont été indexés tous les trimestres plutôt que tous les ans. Dès son instauration en 1975, l'allocation payable au conjoint a également été indexée tous les trimestres.

Thus, the first component or tier of the federal retirement income structure in Canada consists of the Old Age Security pension and the associated Guaranteed Income Supplement as well as the Spouse's Allowance.

Effective October 1, 1979, the Old Age Security pension was \$179.02. The maximum Guaranteed Income Supplement amounted to \$146.97 a month for a single person or a married person whose spouse was not a pensioner and did not receive the Spouse's Allowance and \$122.20 for each member of a married couple. The income test applicable to the Guaranteed Income Supplement reduces the supplement by \$1 for every \$2 of income over the Old Age Security pension.

In addition, the maximum of the Spouse's Allowance is the sum of the Old Age Security pension and the Guaranteed Income Supplement at the married rate. In October, 1979 the maximum Spouse's Allowance amounted to \$301.22 a month.

When the Canada Pension plan was introduced in the mid-1960s its stated purpose was to provide workers with a graduated pension based on the pattern of their previous earnings. This was late in coming in comparison with a number of other western industrialized countries such as Germany (1891) and the United States (1935). It was emphasized that the new plan had definite advantages over the existing pension system because of regional variations in income and standards of living. The original intent was to provide reasonable minimum levels of income to contributors on retirement, the scale being 25 per cent of earnings on which contributions had been made. The Canada Pension Plan is universal although there was provision for a province with a comparable plan to withdraw. On these grounds, Quebec opted out but there was close co-ordination of the Canada and the Quebec Pension Plan for several years but a number of differences have been introduced since 1972. However, because of the essential similarity of the plans they will be referred to as the Canada/Quebec Pension Plan.

The Canada/Quebec Pension Plan became effective on January 1, 1966. The plan covers all employed persons, with certain minor exemptions, and provides retirement benefits as well as death, disability and survivors' benefits. The contribution of the employee to the system is 1.8 per cent of eligible earnings, and a matching contribution is paid by the employer. Self-employed individuals contribute at the rate of 3.6 per cent.

Contributions are based on adjustable limits. In 1966 and 1967 lower and upper limits were \$600 and \$5,000, but various changes were made to the ceiling until it reached \$7,400 in 1975. For the period after 1975 a new formula was introduced for the Year's Maximum Pensionable Earnings, the term used to describe the maximum earnings on which the employee and employer contribution could be calculated. An amendment to the law provided that the Year's Maximum Pensionable Earnings were to be increased by 12 ½ per cent per year until they caught up with the Industrial Composite Wage Index compiled by Statistic Canada.<sup>1</sup> This is a measure of average weekly wages and salaries of industrial workers in Canada. This new approach yielded the following Year's Maximum Pensionable Earnings:

En conséquence, le premier élément ou, en d'autres termes, le premier volet du système fédéral de retraite, comprend la pension de vieillesse, le supplément de revenu garanti qui lui est associé, et l'allocation payable au conjoint.

Au 1<sup>er</sup> octobre 1979, la pension de vieillesse était de \$179.02 par mois; le supplément de revenu garanti maximal était de \$146.97 par mois pour une personne célibataire ou pour une personne mariée dont le conjoint n'était pas à la retraite et qui ne recevait pas l'allocation payable au conjoint, et de \$122.20 à chacun des époux. Ce supplément de revenu garanti est réduit de \$1 pour chaque \$2 de revenu supérieur à la pension de vieillesse.

De plus, l'allocation maximale payable au conjoint est égale à la somme de la pension de vieillesse et du supplément de revenu garanti payables aux personnes mariées. En octobre 1979, l'allocation maximale était de \$301.22.

Lorsque le régime de pensions du Canada fut créé au milieu des années 60, il avait pour objectif de donner aux travailleurs une pension proportionnelle à leurs gains antérieurs. C'est une mesure qui a tardé à venir, comparativement à de nombreux autres pays occidentaux industrialisés comme l'Allemagne (1891) et les États-Unis (1935). On insistait sur le fait que le nouveau régime présentait des avantages certains sur les régimes de pension en vigueur, vu les disparités régionales existant entre les revenus et les niveaux de vie. Au départ, il s'agissait de garantir, la retraite venue, un niveau de revenu égal à 25% des gains pour lesquels les personnes avaient cotisé. Le Régime de pensions du Canada est un régime général, mais il est prévu qu'une province dotée d'un régime similaire peut ne pas y participer. C'est ainsi que le Québec a choisi de ne pas en faire partie. Les Régimes de rentes du Québec et de pensions du Canada ont étroitement été liés pendant plusieurs années, mais depuis 1972, des différences les distinguent l'un de l'autre. Néanmoins, comme ces régimes sont, dans l'ensemble, presque identiques, on parlera du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec.

Ce régime est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1966. Il couvre toutes les personnes qui travaillent, à quelques petites exceptions près, leur garantit une pension de retraite, des prestations en cas de décès ou d'invalidité et assure un revenu au conjoint survivant. La cotisation de l'employé est de 1.8% de son traitement cotisable et une cotisation équivalente est versée par l'employeur. Les travailleurs indépendants cotisent à raison de 3.6% de leurs revenus.

Les cotisations sont établies en fonction d'une marge mobile. En 1966 et 1967, la fourchette allait de \$600 à \$5000; ce plafond a été relevé plusieurs fois pour atteindre \$7,400 en 1975. Par la suite, on s'est servi d'une nouvelle formule pour calculer le maximum annuel des gains ouvrant droit à pension, expression qui sert à décrire le maximum des gains permettant de calculer la cotisation de l'employé et celle de l'employeur. Une modification apportée à la loi, a prévu que le maximum annuel des gains ouvrant droit à pension devait être porté à 12.5% par année jusqu'à ce qu'il rattrape l'indice composite des salaires industriels calculé par Statistique Canada.<sup>1</sup> Par là, on entend la moyenne des salaires hebdomadaires et des salaires versés dans l'industrie au Canada. Cette nouvelle formule a permis d'établir les gains maximaux suivants:



1976	\$ 8,300
1977	9,300
1978	10,400
1979	11,700

The full retirement pension under the Canada/Quebec Pension Plan is 25 per cent of a contributor's average monthly pensionable earnings. Allowable earnings are adjusted in calculating pension entitlement so that they are the same proportion of maximum pensionable earnings in the year the pension starts as they were to the maximum earnings in the year they were actually earned. This is simply a method of adjusting earnings in prior years to their current equivalent. It was not until 1976, ten years after the system started, that full retirement pensions became payable.<sup>2</sup> The monthly benefits under the plan are indexed in accordance with the Consumer Price Index of Statistics Canada and the adjustment is made once each year.

The retirement pension is payable at age 65 or at anytime thereafter. An employee who works after age 65 may continue to contribute until age 70. Once this age is reached or a retirement pension is being paid no further contributions are permitted.

The federal pensions and other benefits paid to the elderly are increased by additional benefits in a number of the provinces. In the latter part of 1979, a single person resident in Ontario would be eligible for the Old Age Security pension of \$179.02 and the Guaranteed Income Supplement of \$146.97 a month (*maximum*) totalling \$325.99. To this Ontario would contribute an extra allowance every month bringing the total to \$357.23. Five other provinces have introduced what amounts to guaranteed annual income plans to help pensioners with low incomes. These provinces are: Alberta, British Columbia, Nova Scotia, Saskatchewan and Manitoba. The principal features of these plans are summarized in Table 3.

Historically, there were many social security schemes where the payment of a pension was contingent on an individual retiring completely from the labour force. There were some obvious cases where retirement was dictated by ill health and continued employment was not possible. However, even in other situations it became customary for many people to retire at 65 when their social security benefits became payable. It is somewhat surprising to note the number of major and minor benefits which begin at 65, ranging from reduced public transit fares to reduced admission prices to theatres. Your Committee has concluded that changes in rules or practices governing mandatory retirement should be completely neutral as far as major or minor social security or other benefits paid to those 65 and over are concerned. If people continue to work past 65 this should have no bearing on their eligibility for Old Age Security or Canada/Quebec Pension Plan benefits<sup>3</sup> although obviously the income-tested supplements may be affected. There are the prevailing practices and your Committee has no desire to have them changed.

In an earlier part it has already been mentioned that any attempt to postpone eligibility for either Old Age Security or the Canada/Quebec Pension Plan, if an individual continues to work after 65, would create personal and administrative prob-

1976	\$ 8,300
1977	9,300
1978	10,400
1979	11,700

Aux termes du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, la pleine pension de retraite équivaut au quart de la moyenne des gains mensuels ouvrant droit à pension du cotisant. Pour calculer le droit de pension, les gains cotisables doivent être ajustés afin qu'ils représentent le même pourcentage des gains maximaux ouvrant droit à pension, l'année où le cotisant commence à toucher sa retraite, que celui de l'année où ils ont été effectivement gagnés. Il s'agit tout simplement d'ajuster les gains des années antérieures à leur équivalent exprimé en monnaie actuelle. Ce n'est pas avant 1976, soit dix ans après l'entrée en vigueur du Régime, que les pensions de retraite sont devenues payables en entier.<sup>2</sup> Les prestations mensuelles sont indexées annuellement sur l'indice des prix à la consommation établi par Statistique Canada.

La pension de retraite est versée à partir de 65 ans. L'employé qui travaille après 65 ans peut continuer à cotiser jusqu'à 70 ans. Une fois qu'il atteint cet âge, ou qu'il commence à toucher une pension de retraite, il ne peut plus cotiser.

Aux pensions et autres prestations versées par le gouvernement fédéral aux personnes âgées, les provinces en ajoutent parfois d'autres. À la fin de 1979, un célibataire résidant en Ontario aurait droit à une pension de vieillesse de \$179.02 par mois et au supplément de revenu garanti mensuel de \$146.97 (*maximum*), soit en tout \$325.99. À cela, l'Ontario ajouterait une allocation mensuelle supplémentaire, portant le total à \$357.23. Cinq autres provinces ont mis sur pied l'équivalent d'un régime de revenu annuel garanti pour aider les retraités à faible revenu. Il s'agit de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse, de la Saskatchewan et du Manitoba. Les principales caractéristiques de ces régimes sont résumées au tableau 3.

Depuis très longtemps, de nombreux systèmes de sécurité sociale exigent que le versement d'une retraite accompagne un retrait complet du marché du travail. Parfois celui-ci est dicté par des raisons de santé; la personne doit mettre fin, par exemple, à son emploi. Mais, généralement, les gens ont pris l'habitude de prendre leur retraite à 65 ans, âge auquel ils commencent à avoir le droit de toucher les prestations de la sécurité sociale. Il est quelque peu surprenant de constater le nombre d'avantages plus ou moins importants dont bénéficient les personnes âgées à partir de 65 ans; cela va, des réductions accordées pour les transports publics, aux réductions dans les cinémas. Le Comité conclut que les modifications aux règles et pratiques régissant la retraite obligatoire doivent être tout à fait neutres en ce qui concerne les prestations accordées pour la sécurité sociale ou autres aux personnes âgées de 65 ans ou plus. Si elles continuent de travailler après 65 ans, il ne faut pas, pour autant, que cela porte atteinte à leur droit de toucher une pension de vieillesse ou des prestations du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec même si, de toute évidence, le supplément de revenu garanti devait être rajusté en conséquence. C'est ce qui prévaut à l'heure actuelle et le Comité ne souhaite pas qu'il en soit autrement.

Nous avons déjà fait remarquer que toute tentative en vue de retarder le droit à une pension de vieillesse ou à des prestations du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, au cas où une personne décide de continuer à travail-

Table 3  
Provincial Monthly Income Guarantees  
(Revised Mid-1979)

Province	Single person \$	Married couple \$	Eligibility condition
Alberta	363.36	682.72	residents 65 + in receipt of OAS/GIS
British Columbia	349.16	670.00	residents 60 + who qualify under needs tests
Nova Scotia	Maximum OAS/GIS + \$12.50 per month	Maximum OAS/GIS + \$25.00 per month	OAS pensioners
Manitoba	312.31	579.58	residents in receipt of OAS/GIS
Ontario	349.16	678.32	residents 65 + in receipt of GIS
Saskatchewan	329.49	607.72	residents 65 +

Source: Revised version of a table in Health and Welfare Canada, *Retirement Age*, p. 104.

Tableau 3  
Revenu mensuel garanti par province  
(mi-1979)

Province	Célibataires \$	Couples mariés \$	Conditions d'admissibilité
Alberta	363.36	682.72	Résidents de 65 ans et plus qui touchent la SV et le SRG
Colombie-Britannique	349.16	670.00	Résidents de 60 ans et plus qui répondent à certains critères d'évaluation des besoins
Nouvelle-Écosse	SV/SRG maximal + \$12.50 par mois	SV/SRG maximal + \$25.00 par mois	Prestataires de la SV
Manitoba	312.31	579.58	Résidents qui touchent la SV et le SRG
Ontario	349.16	678.32	Résidents de 65 ans et plus, qui touchent le SRG
Saskatchewan	329.49	607.72	Résidents de 65 ans et plus

Source: Version corrigée des tableaux figurant dans *l'Âge de la retraite*, Santé et Bien-être social Canada, p. 92.

lems. These would undoubtedly be complex and would call for the creation of a bureaucratic army to keep under review the labour market activities of those over 65.

From another point of view, certain expectations have been created concerning eligibility for benefits at 65 and to change these suddenly would lead to frustration, anger and resentment. It may be regarded as anomalous that an employee who is working should receive a pension but this is a consequence of tradition and long practice.

The basic reason for leaving the benefits now available at 65 unchanged, and this is emphasized many times, is that it is highly undesirable to adopt any policy which will discourage the elderly from working. Even though one cannot predict with certainty the labour market conditions of the 1980s there is considerable evidence that older people will be a highly valued component of the Canadian labour force.

There are some problems associated with the Canada/Quebec Pension Plan but these are primarily a result of the immaturity of the system. After all, it did not come into full effect until January 1, 1966 and it is understandable that there should be some unresolved administrative and policy issues. No matter: the mechanical and technical aspects of the Canada/Quebec Pension Plan are close to ideal. The plan embodies all the desirable features of a pension plan such as immediate vesting, portability, indexing and universal coverage. The exception is that the maximum pension payable remains small, a question which will be dealt with in greater detail later.

ler après 65 ans, causerait des problèmes complexes d'ordre à la fois personnel et administratif. Cela exigerait la création d'une lourde bureaucratie qui aurait à se pencher sur l'activité professionnelle des travailleurs de plus de 65 ans.

Par ailleurs, les individus s'attendent à pouvoir toucher des prestations à partir de 65 ans et tout changement soudain risquerait d'engendrer frustration, colère et ressentiment. On peut considérer qu'il est un peu anormal qu'un employé en activité touche une pension, mais il faut voir là le résultat d'une longue tradition.

La raison fondamentale qui milite en faveur du maintien des prestations et sur laquelle nous avons insisté maintes fois, est qu'il n'est pas souhaitable d'adopter une politique qui écarterait les personnes âgées du marché du travail. Même si l'on ne peut prédire avec certitude l'évolution de ce marché dans les années 80, tout porte à croire que leur apport constituera alors un élément important de la main-d'œuvre active au Canada.

Certaines difficultés surgissent à propos du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, dues pour la plupart, à la jeunesse du système. Après tout, il n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1966 et l'on peut comprendre qu'il reste à résoudre des questions d'administration et de principe. Peu importe, les aspects techniques et mécaniques du Régime sont presque parfaits. On y trouve, en effet, toutes les caractéristiques que devrait comporter un régime de retraite, par exemple, l'attribution et la couverture universelle. Une lacune toutefois: le montant maximum de la pension de retraite reste peu élevé. Nous aborderons ce sujet en détail plus loin.



One thorny issue concerns the payment of Spouse's Allowances to those aged 60 and 64 when the spouse receives the Old Age Security pension. The problem arose on the death of the spouse receiving the Old Age Security pension which meant that the Spouse's Allowance would be terminated after a reality short interval. Your Committee looked into this question with some care but its recommendations were overtaken by events. The introduction of a government bill in Parliament in October, 1979 proposing changes in the rules governing the payment of the Spouses' Allowance renders the Committee's proposals obsolete and, as a result, they have been dropped.

It is, nevertheless, proposed here that contributors between the ages of 60 and 64 be entitled but not required to draw actuarially reduced pensions payable under the Canada/Quebec Pension Plan. The proposed option to grant actuarially reduced pensions between 60 and 64 may cause some concern. However, it must be stressed that the watchword of this whole report is freedom of choice in retirement. It follows logically that the right to retire early should be extended to all who wish to. It is to be understood, however, that the pension entitlement will be actuarially reduced but will not be payable before age 60. Because of the actuarial adjustment the pension fund will not suffer if someone decides to retire before the traditional age of 65.

## 2. Private Pension Plans and their Adequacy

Private pension plans began to be introduced in Canada on a significant scale late in the last century, but expansion of coverage was slow. By the 1920s it is estimated that there were 172 private pension plans in existence. The growth of these plans was encouraged by the rules that allowed the deduction from taxable income of contributions to pension schemes registered with the Department of National Revenue.

According to Statistics Canada, there were about 16,000 pension plans in Canada in 1976 covering roughly 39 per cent of the labour force.<sup>4</sup> In these plans about 91 per cent provide for retirement of males at age 65 compared to 81 per cent for females. These plans would cover about 93 per cent of male members of the plans and 82 per cent of the female members.<sup>5</sup>

Apart from the question of their impact on retirement age some assessment should be made of the whole system of pension plans in the private sector. There is no doubt that the system is flawed, with the result that retirement income from private pensions is seriously deficient for many elderly retired people. The first basic weakness is, of course, the fact that only 39 per cent of workers are covered by private pension plans. Private plans provided only about 13 per cent of the 1975 income of elderly couples both 66 or over compared to 52 per cent yielded by government social security payments. Investment income and earnings accounted for an additional 34 per cent.

The private pension system in Canada did not begin to grow significantly until after the Second World War. By 1976, the coverage of private plans had increased to 3.9 million. However, this is not a realistic measure of the effectiveness of private plans; it is more revealing to look at the benefits which are actually being paid to the elderly. In the brief presented to

Le versement de l'allocation payable au conjoint, lorsqu'il s'agit de personnes âgées de 60 à 64 ans et que le conjoint touche déjà une pension de vieillesse, est une question délicate. Le problème survient au décès du conjoint qui touche la pension; en effet, l'allocation au conjoint prend fin après un laps de temps relativement bref. Le Comité a étudié soigneusement cette question, mais il a été pris de court. En effet, en octobre 1979, un projet de loi a été déposé à la Chambre pour modifier les règlements régissant le versement de l'allocation payable au conjoint; c'est pourquoi le Comité a abandonné ses recommandations devenues, dès lors, sans objet.

On propose, néanmoins, que les cotisants âgés de 60 à 64 ans aient la faculté, mais non l'obligation, de toucher une pension actuariellement réduite du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec. Cette possibilité ne vas pas sans susciter quelques inquiétudes. Toutefois, il convient de souligner que l'idée-force de tout ce rapport est le libre choix de l'âge de la retraite. Il s'ensuit logiquement que le droit de prendre une retraite anticipée doit être accordé à quiconque en fait la demande. Mais il faut comprendre aussi que cette pension pourra être réduite sans pouvoir toutefois être versée à son bénéficiaire avant l'âge de 60 ans. Grâce aux ajustements actuariels, le fonds de retraite ne souffrira pas des inconvénients causés par les retraites anticipées.

## 2. Les régimes de retraite privés sont-ils suffisants?

Les régimes privés ont connu un certain essor au Canada au siècle dernier, mais ils ont été lents à s'étendre. Vers les années 20, on comptait 172 régimes privés. Leur croissance a été encouragée par le fait que les cotisations aux régimes privés, enregistrés auprès du ministère du Revenu national, pouvaient être déduites du revenu imposable.

Selon Statistique Canada, il y avait en 1976, près de 16,000 régimes de retraite au Canada, couvrant environ 39% de la main-d'œuvre active.<sup>4</sup> Ces régimes s'occupent, dans une proportion de 91%, des retraites de main-d'œuvre masculine de 65 ans, comparativement à 81% pour la main-d'œuvre féminine, et couvrent approximativement 93% des adhérents hommes et 82% des adhérents femmes.<sup>5</sup>

En dehors de la question de leur incidence sur l'âge de la retraite, il convient maintenant d'évaluer l'ensemble des régimes de retraite du secteur privé. Le système n'est pas parfait et les revenus que touchent beaucoup de cotisants âgés sont notoirement insuffisants. La première faiblesse du système s'explique, bien entendu, par le fait que seulement 39% des travailleurs sont couverts par les régimes privés; en 1975, ces régimes ne représentaient que 13% des revenus des couples âgés de 66 ans ou plus, contre 52% pour les prestations de la sécurité sociale. Les revenus d'investissements et les gains déclarés représentaient 34% supplémentaire.

Les régimes privés au Canada n'ont commencé à prendre de l'essor qu'après la Seconde Guerre mondiale. En 1976, les régimes privés touchaient 3.9 millions de personnes. Toutefois, ce n'est pas là une évaluation réaliste de l'efficacité des régimes privés; il est plus révélateur d'examiner les prestations véritablement versées aux personnes âgées. Dans le mémoire

your Committee by the Department of National Health and Welfare the shortcomings of the system were spelled out. A high percentage of the elderly failed to get any benefits from the private pension system. In 1975, 81 per cent of unmarried women 65 and over, 74 per cent of the elderly unmarried men and 60 per cent of elderly couples received no private pension based on previous employment.<sup>6</sup>

The expansion of private plans since the Second World War means that coverage of private pension plans will probably increase in the future but there are few indications that they will overcome their gross inadequacies. The system has serious faults not only because of inadequate coverage but for other reasons. The benefits paid are, on the average, very low. There was no significant improvement between 1971 and 1975 according to Statistics Canada. Moreover, the real value of pensions fell between 1971 and 1975 and the fall has continued in the ensuing years. The index number for the Consumer Price Index whose annual average was 100.0 in 1971 had risen to the annual figure of 175.1 in 1978. The obvious effect of this change is to eat into the purchasing power of any fixed pension in an alarming way. This issue will be dealt with in more detail in the next part.

It is evident in even the most cursory examination of the private pension system that one of its weaknesses is the treatment of women. This is such an important consideration that it will be dealt with separately in Part V. It is sufficient to note here that private pensions that make no provision for survivors' benefits leave widows in a precarious financial position. One expert in this field has estimated that only about 10 per cent of retiring employees elect to take the option of survivors' benefits.

From this abbreviated examination of the private pension system in Canada, it is hard to avoid the conclusion that there are some basic weaknesses which require further exploration.

The following sections are designed to throw some light on some of the more technical aspects of pensions and the adequacy of standards of performance in existing legislation.

The view is now widely held and is certainly accepted by your Committee that pensions are essentially deferred wages. The notion that pensions are a reward for long service which reflects the benevolence of the employer is not tenable although it was a view commonly held by employers at one time. Today, pensions, both existing and prospective, are standard items to be dealt with in collective bargaining agreements. Evidence presented to your Committee by the Canadian Federation of Independent Business suggested that pension systems are not usual in small businesses because of the costs involved as well as for other reasons.<sup>8</sup> The view was not verified by statistical information but there does seem to be little doubt that there are wide variations in the levels of profitability of small business. Even adherence to the minimum wage laws may be hard for some of these establishments. This situation is not likely to change appreciably so that it is probable that large numbers of employees of small business will not have any pension income from private sources after their retirement. Nor does the adjustment of pensions in this sector to offset the eroding effect of rising prices seem likely.

soumis au Comité par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, les lacunes du système ont bien été mises en relief. Ainsi, on constate que de très nombreuses personnes âgées n'ont reçu aucune prestation des régimes privés. En 1975, 81% des femmes célibataires âgées de 65 ans et plus, 74% des hommes célibataires et 60% des couples âgés ne touchaient aucune pension d'un régime privé.<sup>6</sup>

La croissance des régimes privés depuis la Seconde Guerre mondiale permet de croire qu'ils toucheront de plus en plus d'individus à l'avenir mais peu d'indices permettent d'espérer qu'ils corrigeront leurs insuffisances notoires. Le système en comporte, et de très sérieuses, non seulement en raison de sa portée, jugée insuffisante, mais aussi pour d'autres raisons. La moyenne des prestations versées, est peu élevée, et si l'on en croit Statistique Canada, les choses ne se sont guère améliorées entre 1971 et 1975. De plus, pendant la même période, la valeur réelle des pensions a chuté et le phénomène se poursuit depuis. L'indice de base des prix à la consommation, qui était 100 en 1971, était passé à 175.1 en 1978. Cette augmentation s'est soldée par une rapide érosion du pouvoir d'achat des personnes à revenu fixe. Nous aborderons cette question plus en détail dans la prochaine partie.

Un rapide coup d'œil permet de se rendre compte qu'une des faiblesses des régimes privés est le sort qu'ils réservent aux femmes. Cette question est à ce point importante, que nous y avons consacré la partie V de l'étude. Notons, pour l'instant, que, dans les régimes privés, l'absence de dispositions relatives au versement de prestations au conjoint survivant laisse les veuves dans une situation financière précaire. Un expert en ce domaine a estimé que seuls 10% des employés qui bénéficient des régimes privés, optent pour les prestations au conjoint survivant.

De ce rapide tour d'horizon des régimes privés au Canada, il est difficile de ne pas conclure qu'ils présentent des faiblesses fondamentales qu'il conviendra d'étudier plus à fond.

Les paragraphes qui suivent ont pour but d'expliquer les aspects plus techniques des régimes de pension et de voir s'ils se conforment aux lois en vigueur.

On admet, à l'heure actuelle, que les pensions sont en fait des salaires différés, sur quoi, le Comité est parfaitement d'accord. L'idée voulant que les pensions soient une récompense accordée après de longs états de service, manifestation de la bonne volonté de l'employeur, n'est plus défendable, bien qu'elle fût longtemps partagée par beaucoup d'employeurs. Aujourd'hui, les pensions, actuelles ou à venir, sont déterminées par négociations collectives. Les témoignages apportés au Comité par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante portent à croire que les régimes de retraite ne sont pas monnaie courante dans les petites entreprises, vu les coûts qu'ils entraînent ainsi d'ailleurs que pour bien d'autres raisons.<sup>8</sup> On n'a pu confirmer cette assertion par des statistiques officielles mais, semble-t-il, il est presque certain que la rentabilité des petites entreprises fluctue beaucoup. Parfois, les petites entreprises éprouvent même des difficultés à verser le salaire minimum à leurs employés. Il est peu vraisemblable que cette situation s'améliore; il est même probable que de très nombreux employés de ces entreprises ne toucheront aucune retraite de source privée. Il semble également improbable que



The concept of vesting is crucial in any discussion of pension systems and it is important to understand what it means. Contributions to a pension scheme are vested in the employee when the share contributed by the employer becomes the property of the employee. As a general rule, vesting does not occur until an employee has some minimum number of years of service and has reached a specified age. The specific rules are set out in pensions standards legislation in six of the provinces and the federal government as well. It is commonly provided in the legislation that the employee must have at least ten years service with the same employer and be 45 years old. These are minimum standards and many pension systems have more liberal vesting provisions. Once a pension vests in an employee, it is normally locked in as well which simply means that employees may not withdraw contributions if they change jobs. The benefit is available only in the form of a deferred annuity.

If, of course, the pension contributions are not vested in an employee, the employee's share can be withdrawn. It is the impression of your Committee that many people, particularly young people, withdraw their contributions when this is permissible and are prepared to waive any rights they might have to the employer's contributions. This obviously reflects the employee's need for cash or at least a greater esteem for it than some distant benefit in the form of a deferred annuity. Individuals have their private discount rates in the same way that banks and other moneylenders do and sometimes the discount rates are remarkably high. Nor is the esteem for liquidity the exclusive preserve of young people. This attitude has been strongly reinforced by inflationary price movements in the last few years. It does not require an actuary to recognize that some monetary benefit payable twenty or thirty years in the future may waste away in an inflationary period. This whole issue was discussed in *The Second Report of the Ontario Committee on Portable Pensions* (August, 1961):

The proneness to withdraw cash reflects not only the fear of inflation and the use of savings for a "rainy day" . . . , but also the desire for more spending money with a view to providing more enjoyment for the individual and his family or friends. The reference to his family serves as a reminder that other members of a family may be less concerned for a breadwinner's retirement than he is, and that some older breadwinners may be grateful for a system of saving which, though coercive, achieves results without involving them in household conflicts over trimming the family budget to provide savings. (p. 37)

The fundamental weakness of the present rules for vesting arises out of the mobility of Canadian workers. There are large numbers of employees who do not remain with a single employer for the ten-year period to permit them to acquire vested rights.<sup>9</sup> This does not apply only to employees whose work is by nature itinerant but to others who, because of layoffs, better job opportunities, or boredom, move from one

l'ajustement des retraites dans ce secteur puisse compenser l'érosion du pouvoir d'achat imputable à l'inflation.

Lorsqu'on discute des différents régimes de retraite, il ne faut pas oublier de parler du principe de l'attribution de la quote-part patronale et bien comprendre ce qu'on entend par là. Cette attribution est effective lorsque la part de l'employeur revient de droit à l'employé; en règle générale elle n'est possible que lorsque l'employé justifie d'un minimum d'années de services et a atteint un âge précis. Six provinces et le gouvernement fédéral ont élaboré des lois particulières sur les pensions. Il y est généralement prévu que l'employé doit avoir été à l'emploi du même employeur pendant au moins dix ans et qu'il doit être âgé de 45 ans. On ne peut exiger davantage; cependant, de nombreux régimes de retraite comportent des dispositions beaucoup plus avantageuses quant à l'attribution de la quote-part patronale. Lorsqu'une pension est acquise à un employé, normalement elle est «bloquée», ce qui signifie que l'employé ne peut plus retirer les cotisations versées au cas où il décide de changer de travail. Il ne pourra profiter de ses cotisations que sous la forme d'une rente différée.

Si, les cotisations ne sont pas encore acquises à l'employé, ce dernier peut retirer sa part. D'après le Comité, beaucoup de cotisations, plus particulièrement les jeunes, retirent leur part lorsqu'ils le peuvent et n'hésitent pas à renoncer aux droits qu'ils ont sur la part de leur employeur. Ceci traduit, sans aucun doute, le besoin des employés de toucher de l'argent comptant, ou au moins une certaine préférence pour ce mode de paiement, plutôt que pour des prestations lointaines qu'ils recevront sous forme de rente différée. Les particuliers ont leurs propres priorités, comme les banques et les autres prêteurs ont les leurs, et parfois ces priorités coûtent cher. On ne peut pas dire non plus que la préférence pour l'argent liquide soit propre aux jeunes. Il s'agit plutôt d'une attitude que la hausse inflationniste des prix a beaucoup accentuée ces dernières années. Sans être actuaire, il faut bien reconnaître que la valeur de certaines prestations payables dans 20 ou 30 ans risque d'être sérieusement érodée par l'inflation. Toute cette question a été abordée dans le *Deuxième rapport du Comité de pensions transférables de l'Ontario* (août 1961):

La propension à retirer des liquidités, traduit non seulement la crainte de l'inflation et le recours à l'épargne pour les jours de «vaches maigres» . . . , mais également le désir d'avoir plus d'argent en main pour profiter davantage de la vie en famille ou en société. La référence à la famille permet de rappeler que dans certains cas, les autres membres de la famille sont parfois moins préoccupés de ce qu'il adviendra de son chef à sa retraite qu'il ne l'est lui-même, et certains d'entre eux, plus âgés, ont tout lieu d'être reconnaissants envers un régime d'épargne qui, même coercitif, donne des résultats sans que l'intéressé soit obligé de gruger le budget familial pour réaliser des économies, tout en évitant les conflits familiaux. (page 37)

La faiblesse fondamentale des règlements en vigueur en matière d'attribution de la quote-part patronale, résulte de la mobilité de la main-d'œuvre canadienne. En effet, peu d'employés restent avec le même employeur pendant la période de dix ans qui leur donne droit à ses cotisations.<sup>9</sup> Cela ne s'applique pas seulement aux employés qui ont besoin de se déplacer pour travailler, mais également aux autres qui, soit parce qu'ils

employer to another with an average job duration of less than ten years. It has been estimated that on the average Canadian workers make seven job changes in the course of their working lives. This creates a difficult problem because such workers are not able to accumulate pension benefits and when the time for retirement comes they may not be entitled to much more than a warm handshake.

It might be suggested that this problem could be overcome by thrifty behaviour. This is doubtless applicable in certain cases but usually to individuals whose incomes are relatively high. It is not realistic to suggest that any but a small proportion of the total work force has sufficiently high incomes to set aside the amount required to provide a capital fund large enough to yield a pension of respectable proportions. This is a problem which has implications for society as a whole. Pesando and Rea have summarized the problem in a few words:

If an individual fails to accumulate sufficient savings to provide an adequate income for himself during his retirement years, taxpayers as a whole will effectively subsidize his retirement income.<sup>10</sup>

The importance of this observation can hardly be overstated. There are particular groups of workers who will have little opportunity to accumulate any pension rights under present vesting rules, namely those who do not remain in one job long enough. It is therefore essential that the vesting rules be liberalized. This is by no means a novel idea although often the proposals go no further than suggesting fairly modest changes. In other cases, it has been proposed that immediate vesting be adopted as a general rule. This can hardly be regarded as a radical move since it is an integral feature of the Canada/Quebec Pension Plan. While your Committee is convinced that earlier vesting is desirable, it is also impressed with the large amounts of paperwork and the trivial amounts of money involved if the period of vesting is less than one year. Although it is not known whether the practice is standard, it may be common to have a probationary period of one year with the result that turnover in the first year is very high. In any case, your Committee feels that vesting should occur after one year and that the age criterion should be abandoned.

Obviously the problems of vesting and portability are intertwined and have the greatest impact on workers whose employers change. Whether or not the pension has vested in the employee, the chances are small that the pension is portable in the sense that the pension rights can be transferred from one employer to another. It is true that such arrangements do exist but they are most common in agreements between governments or between governments and certain classes of employers such as universities. The federal government has about 120 reciprocal agreements in force that, of course, facilitate the interchange of employees.<sup>11</sup> Portability between private employers is usually impractical because of differences in the pension schemes except in certain cases where there are industry-wide pension systems. Where these exist, the employee's pension can move with him as he transfers from one employer to another within the group. Obviously, the extent to which industry-wide schemes can solve the portability or transferabil-

sont mis à pied, soit par ennui, soit parce qu'ils trouvent un meilleur emploi, passent d'un employeur à un autre sans jamais rester dix ans au même endroit. On a estimé qu'en moyenne, les travailleurs canadiens changent sept fois d'emploi pendant leur vie active. Cela ne va pas sans causer de difficultés, car ces travailleurs ne peuvent accumuler de fonds de pension et, la retraite venue, il se peut fort bien qu'ils n'aient droit qu'à une bonne poignée de main.

Ce problème pourrait être surmonté grâce à l'épargne; cela est possible dans certains cas; encore faut-il disposer de revenus relativement élevés. Pour être réaliste, il faut reconnaître que la majorité des travailleurs n'ont pas suffisamment d'argent pour constituer un fonds qui produirait, à la retraite, un revenu respectable. Ce problème a des conséquences pour la société tout entière. Pesando et Rea l'ont résumé en quelques mots:

Si un individu omet d'épargner suffisamment pour disposer de revenus convenables à sa retraite, c'est l'ensemble des contribuables qui devra en fait payer la note.<sup>10</sup> Voilà une remarque dont on ne saurait assez souligner l'importance.

Certains groupes de travailleurs pourront difficilement acquérir un droit à la retraite en vertu des règlements actuels régissant l'attribution des cotisations, à savoir: ceux qui changent souvent d'emploi. Il est donc essentiel de libéraliser cette réglementation. Ce n'est pas là une idée nouvelle bien que, souvent, on n'ait proposé que des modifications de détail. Dans d'autres cas, on a proposé l'attribution immédiate de la quote-part patronale. On ne peut pas véritablement considérer cette mesure comme radicale étant donné qu'il s'agit d'une caractéristique du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec. Même si le Comité est convaincu que plus tôt l'attribution des cotisations pourra se faire, mieux ce sera, il est quelque peu rebuté par la paperasserie qui en découlera et par les sommes presque négligeables en cause, si la période pour acquérir le droit aux dites cotisations devient inférieure à un an. Il n'est pas certain que cette pratique soit habituelle, mais on pourrait imposer une année d'essai pour éviter le taux excessif de renouvellement du personnel. Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis que l'attribution des cotisations doit être possible après un an et qu'il faut abandonner le critère de l'âge.

De toute évidence, on ne saurait dissocier les problèmes d'attribution et de transférabilité des cotisations, qui touchent surtout les travailleurs qui changent d'employeurs. Qu'un employé ait droit à la pension ou non, il est peu probable qu'elle soit portable, c'est à dire transférable d'un employeur à l'autre. De tels arrangements existent, mais on les retrouve surtout dans les accords entre gouvernements ou entre gouvernements et certaines catégories d'employeurs comme les universités. Le gouvernement fédéral est actuellement engagé dans environ 120 accords de réciprocité qui, bien entendu, facilitent la mobilité des employés.<sup>11</sup> La transférabilité entre employeurs du secteur privé est généralement impossible vu les différences entre les régimes de retraite; elle est toutefois plus aisée lorsque des régimes s'appliquent à toute une industrie. La pension suit alors l'employé d'un employeur à l'autre, à condition qu'il reste dans le même groupe. De toute évidence, le régime de retraite au niveau de tout un secteur industriel,



ity problem is quite limited. It should be noted that the introduction of very early vesting will effectively solve the portability problem.

It is difficult to distinguish clearly between the effects of vesting and portability but, in combination, these two factors have combined to impair seriously the effectiveness of the private pension system. The Canadian Labour Congress has been quoted as saying that only 4 to 10 per cent of members of private pension plans ever receive a full pension.<sup>12</sup> Another critic has noted:

If one had to single out the issue that creates the maximum discontent with the private pension system it would be the question of portability and the related matter of vesting arrangements.<sup>13</sup>

There has been a variety of suggestions made for the improvement of private pension plans over the last few years but the obstacles are formidable. Even if reforms can be achieved through union pressure or through changes in the legislation governing pension standards there will remain a large proportion of employees who will be left out. These are the people who work for employers who do not have any pension plan because they cannot bear the costs involved.

The general conclusion reached by your Committee is that the private pension system in this country is faulty, partly because its coverage is inadequate and partly because the rules and practices relating to vesting and portability are unsatisfactory. There is also another issue of great importance. This is the problem of protecting pensions from erosion by inflationary price movements. There appears to be a general reluctance in private pension plans to offer any guaranteed protection in this area. However, this whole matter is of such vital concern that it is dealt with separately in Part IV.

### 3. Employment Opportunities for the Elderly

In part II a summary analysis was given of trends in the dependency ratio, that is, the proportion of the population not in the labour force to the working population. It was noted there that some analysts had expressed concern over the growing number of people 65 and over and the resultant tax burden on younger workers. Clearly this tax burden will be reduced to the extent that those over 65 remain in the labour force and therefore continue as taxpayers. Your Committee rejects categorically the idea that its motive in recommending changes in practices governing mandatory retirement is related to concern over the tax burden or to other actuarial considerations. The analysis in Part II, Chapter 3 indicates that such concern is unnecessary.

On the basis of the various surmises that have been made about the numbers who would continue to work beyond 65, the effect on the tax burden would not be appreciable in the near future. Nevertheless, as the number of persons 65 and over continues to grow over the next fifty years there may be increasing demands for employment opportunities from the elderly. Three factors may have a bearing on this.

comme solution au problème de la transférabilité, a une portée très limitée. Remarquons que l'attribution des cotisations après une courte période, représente la solution au problème de la transférabilité.

Il est difficile de bien distinguer les effets de l'attribution, de ceux de la transférabilité mais conjointement, ces deux facteurs entravent sérieusement l'efficacité des régimes de retraite privés. Le Congrès canadien du travail aurait prétendu que seulement 4 à 10% de ses adhérents touchaient, à la retraite, des prestations complètes. Un autre critique a fait remarquer:

Si l'on devait préciser le sujet qui suscite le plus de mécontentement dans les régimes privés, il faudrait sans doute reconnaître que c'est la transférabilité et les questions connexes de l'attribution des cotisations.<sup>13</sup>

On a proposé différentes mesures pour améliorer ces régimes de retraite au cours des dernières années, mais les obstacles à surmonter restent impressionnants. Même si l'on parvient à faire certaines réformes, grâce aux pressions des syndicats ou par le truchement de modifications aux lois régissant les retraites, il y aura encore énormément d'employés laissés pour compte: les personnes au service d'employeurs qui n'ont pas de régime de retraite, tout simplement parce qu'ils ne peuvent en assumer les frais.

Le Comité en est arrivé à la conclusion générale que les régimes privés au Canada présentent des lacunes, d'une part, parce que leur couverture n'est pas suffisante et, d'autre part, parce que les règles et pratiques en matière d'acquisition et de transférabilité des cotisations ne sont pas satisfaisantes. Il existe aussi une autre question très importante, à savoir: la difficulté de protéger les retraites contre l'inflation. Il semble qu'en général, les régimes privés ne soient pas très enclins à offrir des garanties dans ce domaine. Toutefois, cette question est si importante que nous en parlerons séparément à la partie IV.

### 3. Possibilités d'emploi des personnes âgées

A la partie II, nous avons fait une brève analyse des tendances du taux de dépendance; on entend par là le rapport existant entre la population inactive et la population active. On a fait remarquer que certains analystes s'inquiétaient du nombre croissant des personnes âgées de 65 ans et plus et de la charge fiscale que sont tenus de supporter les jeunes travailleurs. Il est évident que cette charge diminuera dans la mesure où les personnes âgées de 65 ans et plus continueront de travailler et de payer des impôts. Le Comité rejette catégoriquement l'idée voulant qu'en recommandant des modifications aux dispositions régissant la retraite obligatoire, il se soit surtout préoccupé de ce fardeau fiscal ou de considérations actuarielles. L'analyse à la partie II, section 3, montre que ces inquiétudes ne sont pas fondées.

Compte tenu des différentes estimations faites quant au nombre de personnes qui continueraient à travailler après 65 ans, on peut dire que l'incidence sur le fardeau fiscal ne serait pas considérable à court terme. Néanmoins, au fur et à mesure que la population de plus de 65 ans continuera d'augmenter, au cours des cinquante prochaines années, il y aura peut-être de plus en plus de personnes âgées qui solliciteront un emploi. A cet égard, trois facteurs risquent de jouer.

The first concerns inflation, if indeed the price system as it is now known continues to function. It seems inevitable that social security or pension benefits, whatever their level, will not satisfy everybody and there will be a demand for supplementary jobs and income.

The second concerns the enormous demands for services which will be generated by the elderly as the next century approaches. There will be urgent requirements to help the ill and the feeble and in many instances these can be met by the healthy elderly.

The third depends on the progress which is made in the field of gerontology. If there is substantial medical progress, the numbers of healthy and competent old people will grow tremendously and will constitute a specialized and valuable addition to the labour supply.

It is abundantly clear that one important policy objective is to keep people in the labour force. This is not only appealing as a short-run measure to lower the level of unemployment but, as noted earlier, it could have desirable effects on the dependency ratio by decreasing the burden of supporting the aged on the working components of the population.

#### 4. The Need for Improvement

Despite all that has been said about the complex network of income support measures both public and private, there is ample evidence to show that the economic situation of many old people is grim. In 1977 the average income of individuals 65 and over was \$5,153 and the average income of all families and individuals whose head was 65 and over was \$8,702. In contrast, the figure for all families and individuals for all age groups was \$16,602.<sup>14</sup> Large numbers of those 65 and over had incomes in 1977 which were below the poverty line, however defined. There are several measures of the poverty line, three of which are listed for 1977:<sup>15</sup>

	Unattached individuals	Couples
Statistics Canada (revised)	\$4,083	\$5,752
Canadian Council on Social Development	4,189	6,972
Special Senate Committee on Poverty	4,692	7,809

Statistics Canada in its 1977 study of income distribution has assigned to the low income category, those below the poverty line, the following percentage of the elderly unattached individuals:

65 to 69	50.3 per cent
70 and over	63.2 per cent

These statistics may be subject to errors of one kind or another but it is impossible to avoid the conclusion that there is a distressing degree of poverty among those 65 and over.

The position of persons aged 60 to 64 was just as bad. According to testimony presented to your Committee by the

Premièrement, l'inflation; si les mécanismes actuels de fixation des prix ne changent pas. Il semble inévitable que la sécurité sociale ou les prestations de retraite, peu importe leur niveau, ne satisferont pas tout le monde et qu'on assistera à une demande de revenus et d'emplois supplémentaires.

Deuxièmement, les énormes demandes de services qui émaneront des personnes âgées au fur et à mesure que nous entrerons dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Il faudra d'urgence aider les malades et les dépourvus et, dans de nombreux cas, seules les personnes âgées en bonne santé pourront le faire.

Troisièmement, le progrès de la gérontologie. En effet, si la médecine progresse rapidement, le nombre de personnes âgées compétentes et en bonne santé augmentera considérablement ce qui constituera un apport de main-d'œuvre spécialisée appréciable à la population active.

Il est manifeste que l'un des objectifs importants consiste à garder les gens dans la population active. Ce n'est pas seulement une mesure intéressante à court terme pour réduire le chômage, mais comme on l'a noté précédemment, cela pourrait avoir des conséquences bénéfiques sur le taux de dépendance et réduire la charge fiscale que devront supporter les éléments actifs de la population.

#### 4. Les améliorations nécessaires

En dépit de tout ce que nous avons dit au sujet des nombreuses et complexes mesures publiques et privées de soutien des revenus, tout porte à croire que la situation économique de bien des personnes âgées est loin d'être enviable. En 1977, le revenu moyen des personnes âgées de 65 ans et plus était de \$5,153 et la moyenne des revenus de l'ensemble des familles et des particuliers dont le chef de famille avait 65 ans et plus, était de \$8,702. Par comparaison, le chiffre pour les familles et les particuliers de tous les groupes d'âges confondus était de \$16,602.<sup>14</sup> Un grand nombre de personnes âgées de 65 ans et plus avaient, en 1977, un revenu inférieur au seuil de pauvreté, quel qu'il fut. On peut en effet évaluer ce seuil de plusieurs façons. Pour 1977 on en a retenu trois.<sup>15</sup>

	Célibataires	Couples
Statistique Canada (après correction)	\$4,083	\$5,752
Conseil canadien de développement social	\$4,189	\$6,972
Comité sénatorial spécial sur la pauvreté	\$4,692	\$7,809

Dans son étude sur la distribution des revenus pour 1977, Statistique Canada a placé dans la catégorie des faibles revenus, ceux qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté; les pourcentages qui suivent ont trait aux personnes âgées vivant seules:

65 à 69 ans	50.3%
70 ans et plus	63.2%

Bien entendu, certaines erreurs se sont peut-être glissées dans ces statistiques, mais il est impossible de ne pas en conclure qu'il règne une pauvreté alarmante chez les personnes de 65 ans et plus.

La situation des personnes de 60 à 64 ans n'est guère meilleure. D'après le témoignage présenté au Comité par



Honourable Monique Bégin, Minister of National Health and Welfare at the time, 44 per cent of unattached retired persons, mainly widows in the 55 to 64 age group, were living in poverty.<sup>16</sup> The Minister emphasized the special problems of women and pensions. The fact is that in 1975 more than two-thirds of all unmarried women 65 and over, amounting to 400,000, were living in poverty. About 48 per cent of them had an income below \$3,000 in 1977. The corresponding figure for males was 21.6 per cent. It is apparent from this brief analysis that the retirement income system has failed and the failure is especially dismal with elderly women.

It is a tragedy for them and a blot on the national conscience that so many old people are being denied a reasonable share of the good things produced in a wealthy and dynamic economy. And yet this is what is happening in Canada. If the present situation is a regrettable one, it should also be borne in mind that the magnitude of the problem will certainly increase unless some remedial action is taken.

The new century is looming and one of the vital issues which must be faced in the next twenty years is whether Canadian society is prepared to tolerate a growing number of poor old people. One of the difficulties is that the longer decisive action is postponed the more massive the problem will become. However mysterious the arithmetic of compound interest is to the ordinary person, it is the instrumentality which has led to the great accretions of wealth in the western world, and it is the key to the economic well-being of the elderly in the next century. It takes time for compound interest to make its impact and it is therefore essential that action be taken in the immediate future if the accumulations of small pension contributions are to come to fruition in the next century. It is natural enough that many people, particularly young people, discount heavily some benefit that is far distant. Their needs for ready cash are immediate and pressing. Despite this, some mechanism must be developed which will provide for them in their older years. In times past, the received doctrine was that people should be thrifty and put away a nest egg for their period of retirement, if it ever came. This never was a realistic approach for the poor. It has become increasingly unrealistic for others in view of the wasting effect of rising prices. The limitations of private saving have been matched by the inadequacies of the private pension system.

Ever since the early 1960s there has been a series of critiques of the private pension system sponsored both by official and private bodies. There is no question that there have been improvements, particularly in establishing vesting rules and regulations for the funding of pension obligations. However, the critical observations made here about the coverage and characteristics of private pension systems make the defects of the systems obvious.

First, progress in achieving better coverage is slow and it is almost certain that substantial numbers of employees will be left out. There is no time to be lost because the post-war bulge in the population is moving inexorably towards retirement age, whatever that age may be.

Second, even if there is drastic liberalization of the provisions for vesting and portability, employers would find it

l'honorable Monique Bégin, à l'époque ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, «44% des personnes vivant seules, pour la plupart des veuves de 54 à 64 ans, étaient dans la misère».<sup>16</sup> Le Ministre a mis l'accent sur les problèmes particuliers qu'affrontent les femmes au moment de la retraite. Le fait est qu'en 1975, plus des deux tiers des 400,000 femmes non mariées, âgées de 65 ans et plus, vivaient dans la pauvreté. Presque 48% d'entre elles disposaient d'un revenu inférieur à \$3,000 en 1977, le chiffre correspondant pour les hommes était de 21.6%. De cette brève analyse, il ressort que le système de retraite a manqué son objectif et que l'échec est d'autant plus patent pour les femmes âgées.

C'est une tragédie pour ces personnes et un affront à la conscience nationale que de leur refuser une part de la richesse et du dynamisme de l'économie. C'est pourtant ce qui se passe au Canada. La situation actuelle est inadmissible et le problème ira en s'aggravant faute de prendre dès maintenant les mesures qui s'imposent.

Nous sommes au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle et l'une des questions principales à laquelle il va falloir répondre dans les vingt prochaines années est de savoir si la société canadienne est disposée à tolérer un nombre croissant de personnes âgées démunies. Plus les décisions seront retardées, plus le problème sera grave. Aussi mystérieux que soit le calcul de l'intérêt composé pour le profane, c'est pourtant l'instrument qui a permis au monde occidental d'accumuler d'énormes richesses et ce sera également la clé du bien-être économique des personnes âgées au siècle prochain. L'intérêt composé ne donne pas de fruits à court terme; il est donc vital que des mesures soient prises sans tarder si l'on veut qu'au siècle prochain, l'accumulation des petites cotisations donnent les fruits escomptés. On peut comprendre également que les jeunes n'y soient pas sensibles car, pour eux, l'avenir est encore «trop loin». Ils ont plutôt besoin d'argent, tout de suite. Malgré cela, il faudrait mettre au point certains mécanismes qui leur garantiraient des revenus lorsqu'ils seront plus âgés. Auparavant, la doctrine établie insistait sur l'épargne; on mettait «de côté» pour ses vieux jours, qui sait, ce ne fut jamais une méthode réaliste applicable aux pauvres. Graduellement, elle le fut de moins en moins pour les autres, vu l'augmentation du coût de la vie. À l'érosion de l'épargne privée est venue s'ajouter l'insuffisance des prestations des régimes privés.

Depuis le début des années 60, les régimes privés financés par des organismes officiels ou privés ont été en butte à la critique. Il y a eu indiscutablement des améliorations, notamment par la mise en œuvre de règles régissant l'attribution de la quote-part patronale et de règlements pour la constitution de fonds de pensions. Toutefois, les critiques que nous avons faites sur la couverture et les caractéristiques des régimes privés mettent en relief les lacunes du système.

Premièrement, les progrès accomplis pour obtenir une meilleure couverture sont lents et il est presque certain qu'un nombre important d'employés n'en profiteront pas. Il n'y a pas de temps à perdre car l'explosion démographique de l'après guerre s'achemine inexorablement vers la retraite, quel qu'en soit l'âge.

Deuxièmement, même si on libéralise de façon spectaculaire les dispositions régissant l'attribution de la quote-part patro-

difficult to deal with mobile or itinerant workers. With very short vesting periods the record keeping burden would be heavy and the eroding effect of inflation harmful.

Third, there are many private pension schemes that are not able to meet the criteria desirable in a pension plan. In particular, the view is widely held that many employers cannot afford to index pensions, if, indeed, they can afford pensions at all. This matter is dealt with in Part IV and it is sufficient to note here that a pension that is not indexed is, or may be, a slender reed.

The general conclusion is that, rather than attempt to extend and revise the private pension system, the Canada/Quebec Pension Plan should become the principal vehicle for reforming the Canadian pension system. It should be reiterated that the Canada/Quebec Pension Plan has many highly desirable features. It embodies immediate vesting, portability, indexing and covers nearly all paid workers, as well as the self-employed.

The principal weakness of the Canada/Quebec Pension Plan is that the amount of pension it provides is limited. As noted earlier the maximum monthly pension was \$218.06 in 1979 and while this will increase as the plan matures the amount will be restricted so long as total contributions remain at 3.6 per cent. In order to provide ultimately for a substantially higher pension level it is proposed that both the employee's and the employer's contribution be increased to 4 per cent, making a total of 8 per cent, compared with the present level of 3.6 per cent. If no other changes were made in the structure of the Canada/Quebec Pension Plan it may be assumed that the approximate doubling of the contribution levels would yield a pension of roughly twice the size of present levels, or about \$450 per month.

How this proposed increase to a total of 8 per cent is to be achieved is something your Committee considered carefully. A number of options were examined. The first was to impose the increase of 2.2 per cent for employers and employees all at once. It was felt, however, that an immediate increase might have a disruptive effect. Consideration was also given to introducing the increase in small increments at six-monthly intervals spread over two and one-half or three years but this approach was rejected since it would lead to administrative confusion and delay. It was felt by your Committee that the most promising approach is to introduce the increases over a two-year period. An increase of 1.1 per cent for two years for both employers and employees has a number of advantages. The initial increases are relatively small and yet it does not take unduly long to achieve the new level of contributions.

Two points should be noted. The first is that if the increase is felt to be too great a burden where contributions are also being made to a private pension plan, some modification in the level of contributions to the private plan could be considered. The second is that there would be administrative advantages in phasing in the increases over a whole number of years because

nale et la transférabilité, les employeurs éprouveront toujours des difficultés dans le cas des travailleurs qui se déplacent beaucoup. Si les périodes ouvrant droit à cette quote-part sont très courtes, le nombre d'opérations administratives afférentes risque d'être très élevé et l'effet érosif de l'inflation, préjudiciable.

Troisièmement, beaucoup de régimes privés ne sont pas en mesure de répondre aux critères souhaitables pour un régime de retraite. Ainsi, de nombreux employeurs ne semblent pas en mesure d'indexer des pensions et même ne pas avoir les moyens d'en financer du tout. Cette question est traitée à la partie IV. Pour l'instant, nous nous contentons de faire remarquer qu'une pension non indexée risque de ne pas être très utile.

En conclusion générale, on peut dire que, plutôt que d'essayer de multiplier et de corriger les régimes de retraite privés, le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec devrait devenir le principal outil de réforme de l'ensemble du système de retraite au Canada. Il convient de répéter que ce Régime comporte de nombreuses caractéristiques intéressantes. Ainsi, il permet l'attribution immédiate, la transférabilité, l'indexation et il couvre presque tous les salariés ainsi que les travailleurs indépendants.

La principale faiblesse du Régime est que le montant des prestations est limité. Comme on l'a fait remarquer auparavant, les prestations mensuelles maximales étaient de \$218.06 en 1979; même si elles augmentent dans le futur, lorsque le Régime sera bien rodé, elles resteront limitées tant que l'ensemble des cotisations ne dépassera pas 3.6%. Pour obtenir un niveau beaucoup plus élevé, on a proposé de relever les cotisations de l'employeur et de l'employé pour les porter à 4%, ce qui ferait un total de 8%. Si aucune autre modification n'était apportée au Régime, on peut supposer que le fait de doubler, approximativement, les cotisations doublerait à peu près également la retraite pour la porter à environ \$450 par mois.

Comment y parvenir? C'est sur quoi le Comité s'est penché très attentivement. Différentes possibilités ont été envisagées. Premièrement, on peut imposer, en une seule fois, une augmentation de 2.2% pour l'employeur et pour l'employé. On voit, néanmoins, qu'une augmentation immédiate pourrait avoir un effet néfaste. On a également pensé à relever le niveau graduellement à intervalle de six mois, sur deux ans et demi ou trois ans, mais cette méthode a été rejetée car elle entraînerait des complications et des retards administratifs. Le Comité a donc estimé que la solution la plus prometteuse était de procéder à plusieurs augmentations sur deux ans. Une augmentation de 1.1% sur deux ans, tant pour l'employeur que pour l'employé, présente de nombreux avantages. Les augmentations de départ sont relativement peu élevées, et pourtant, elles permettent d'atteindre les nouveaux niveaux de cotisation assez rapidement.

Il faut maintenant remarquer deux choses. Premièrement, si l'augmentation est jugée trop lourde, par exemple, lorsque l'employé cotise également à un régime privé, on pourrait modifier le niveau de cotisation à ce dernier régime. Deuxièmement, il y aurait des avantages administratifs à échelonner les augmentations en question sur plusieurs années, étant



of the tie in of the contributions with income tax returns. It is further suggested that the proposed changes in the payment of increased pension levels be phased in over a five-year period. This would mean that once the increased contributions had achieved the level of 8 per cent, the higher level of pensions could begin. While the precise amounts payable to employees retiring after one year, two years, three years and so on would have to be computed on an actuarial basis, the full increase would be payable to employees who had contributed for five years at the maximum rate.

A related proposal is that individuals should be permitted to make their pension contributions at the higher level retroactive to the beginning of 1966. This means that employees would have to contribute both their share and the employers' share totalling 4.4 per cent of eligible earnings plus interest for as many years as they wished entitlement, on the condition that they could not buy back any pension entitlement prior to 1966. No government contribution would be involved. This proposal is similar to that in effect for public servants who were permitted to contribute for their years of war service in calculating their years of pensionable service.

No one will deny that this series of proposals constitutes interference by the government in the decisions of private individuals about their patterns of saving and spending. They are reminiscent of one of the wartime income tax measures that imposed forced saving on the Canadian people, for a short period at least. These forced savings were repaid early in the post-war period.

To undertake comparable action now can be justified only on the grounds that it is essential for the economic well-being of the country in the future. The working people of today cannot live from hand to mouth hoping that the twenty-first century will take care of itself. By that time, they will be the elderly and the retired and will without question expect that their needs will be looked after. This will only happen if people are prepared now to set aside savings that will multiply and provide them with an acceptable standard of living in a future that comes closer every day.

It should also be emphasized that one of the reasons for the expansion of the public pension system is to provide more leeway for the income maintenance of housewives, an issue which will be dealt with in detail in Part V.

Increases in payroll deductions are never very popular, but it is important to maintain some perspective on the proposal to increase the total contribution to the Canada/Quebec Pension Plan to 8 per cent. If the increase is gradual and applied in small increments the impact may not be very noticeable. Consider the case of employees who are faced with an immediate increase of 2.2 per cent. If their average earnings are \$15,000 a year, the increase in deductions will amount to \$330 in a year, an amount that is tax deductible. This is really not overwhelming when it is related to some ordinary expenses. For instance, to automobile owners, any year when expenses were not more than \$330 would be a vintage year. Examples could readily be multiplied but the general conclusion is that the cost of 2.2 per cent of payroll is not a backbreaking expense either for employee or employer. Many other costs to employers are rising more rapidly than the proposed increases in pension contributions and it does not seem to be realistic to

donné que les cotisations influent sur les déclarations de revenu des particuliers. Par ailleurs, on propose d'échelonner ces augmentations sur cinq ans. Cela voudrait dire que, dès que le montant des cotisations atteindrait 8%, on pourrait commencer à verser le niveau supérieur de pension. Tandis que les montants payables aux employés qui prendraient leur retraite après un an, deux ans, trois ans etc., seraient évalués sur une base actuarielle, les employés qui auraient cotisé cinq ans au taux maximum, bénéficieraient d'une augmentation totale.

Une autre proposition annexe suggère d'autoriser le versement de cotisations au niveau supérieur rétroactivement au début de 1966. Cela veut dire que l'employé devrait prendre en charge ses cotisations et celles de son employeur, soit en tout 4.4% des revenus ouvrant droit à pension plus l'intérêt, pour autant d'années qu'il le veut à condition de ne pas remonter avant 1966. Cela ne viserait pas les cotisations du secteur public. Cette mesure est semblable à celle qui s'applique aux fonctionnaires dont les années de service actif pendant la guerre ont été prises en considération dans le calcul de la pension.

Personne ne niera que ces propositions constituent une ingérence du gouvernement dans les décisions des particuliers en matière d'épargne et de dépenses. Elles rappellent une mesure fiscale du temps de guerre qui, pendant peu de temps, a obligé les Canadiens à économiser. Cette épargne forcée a été remboursée rapidement après la guerre.

A notre époque, de telles mesures ne se justifiaient que si l'avenir économique du pays était menacé. Aujourd'hui, les gens qui travaillent ne peuvent plus vivre au jour le jour en espérant que le XXI<sup>e</sup> siècle fera le reste. D'ici là, ils auront vieilli, seront à la retraite et n'en doutons pas, s'attendent à être pris en charge. Ce ne sera possible que si, dès maintenant, il mettent de l'argent de côté qui, en fructifiant, leur garantira, en retour, un niveau de vie suffisant le moment venu.

Il faut également insister sur le fait que l'une des raisons en faveur de l'expansion du système de retraites public est de permettre plus de latitude pour garantir un revenu aux ménagères; question que nous aborderons en détail, à la partie V.

L'augmentation des déductions à la source n'a jamais été très populaire; toutefois, il est important de ne pas perdre de vue la proposition de porter à 8 p. 100 l'ensemble des cotisations au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec. Si cette augmentation est graduelle et modérée, il se peut qu'elle passe inaperçue. Prenons le cas des employés qui doivent faire face à une augmentation immédiate de 2.2 p. 100. Si leurs revenus moyens sont de \$15,000 par année, l'augmentation annuelle des déductions sera de l'ordre de \$330 qui pourront être déduits du revenu imposable. A vrai dire, cette somme n'est pas si énorme si on la compare à d'autres dépenses ordinaires. Ainsi, les propriétaires de voitures qui ne dépensent pas plus de \$330 par année doivent se considérer heureux. On pourrait donner beaucoup d'autres exemples, mais on peut dire en conclusion qu'une déduction à la source de 2.2% ne met en danger ni l'employé ni l'employeur. Les employeurs pour leur part doivent faire face à d'autres frais

conclude that their competitive position would be damaged. There is, after all, a great deal at stake even though, in some cases, the payoff may be delayed for years. It might be noted, in passing, that the current levels of payroll deductions for social security in the United States amount to 6.13 per cent for both employees and employers. This amount is scheduled to be increased to 6.62 per cent in the near future. The total deductions amount to 12.26 per cent and 13.24 per cent respectively. The point will be stressed again that the fact that the U.S. level of contributions exceeds the levels proposed in this report by about 50 per cent provides some perspective on the arguments in this report.

All too often it has become the accepted doctrine that the solution of social problems in this country is to spend large amounts of government funds on them. Your Committee states emphatically its belief that this is not the best way to deal with the inadequacies of the public pension system. On the other hand, it strongly supports the concept of increased pensions based on greater contributions from employees and employers. This means that the proposed reforms of the Canada/Quebec Pension Plan are to be carried out without cost to the public treasury.

#### Conclusions

##### Your Committee concluded

1. that any changes in the law or practice governing mandatory retirement should have no effect on the various benefits for which those 65 and over are eligible;

2. that the private pension plan system in Canada has serious shortcomings with respect to coverage, benefits, vesting, portability and indexing as well as in its treatment of particular groups in the population such as women and part-time workers;

3. that the regulations governing vesting in private pension plans are, in general, too restrictive;

4. that steps should be taken now to overhaul the public pension system in order: (a) to avoid undue burdens on the social security system in the future as the proportion of those aged 65 and over increases; (b) to provide additional income support from the Canada/Quebec Pension Plan as soon as possible

5. that, in accordance with the principle of facilitating freedom of choice in retirement, contributors to the Canada/Quebec Pension Plan be entitled to begin drawing an actuarially reduced pension at any time between the ages of 60 and 64.

#### Recommendations

##### Your Committee recommends

1. that for all those 65 and over no action should be taken to diminish the rights and benefits they now enjoy;

2. that, in view of the inadequacies of the private pension system in Canada, contributions under the Canada/Quebec Pension Plan be increased to 8 per cent, one-half to be

qui augmentent plus rapidement que les augmentations des cotisations envisagées et il ne semble pas réaliste de conclure que leur position concurrentielle risque d'en souffrir. Après tout, l'enjeu est de taille même si, dans certains cas, les bénéfices ne se font sentir que plus tard. On peut remarquer, en passant, que les niveaux actuels de déduction à la source, au titre de la sécurité sociale aux États-Unis, sont de 6.13% tant pour l'employeur que pour l'employé. Ce montant doit passer à 6.62% prochainement. L'ensemble des déductions sera respectivement de 12.26 et 13.24%. Le fait que les niveaux américains de cotisation dépassent d'environ 50% ceux envisagés dans ce rapport, contribue à étayer nos arguments.

Au Canada, on a trop souvent tendance à croire que pour résoudre les problèmes sociaux, il suffit de leur consacrer d'importants montants de fonds publics. Le Comité, pour sa part, croit que ce n'est pas la meilleure façon de pallier les insuffisances des régimes de retraite publics. Par contre, il est tout à fait en faveur d'une augmentation des pensions, fondée sur des cotisations plus importantes des employés et des employeurs. Cela signifie que les réformes envisagées au Régime de pensions Canada ou de rentes du Québec se feront sans l'intervention du Trésor public.

#### Conclusions

##### Le Comité conclut:

1. que les modifications à la législation ou aux dispositions régissant la retraite obligatoire ne doivent avoir aucune incidence sur les différentes prestations auxquelles ont droit les personnes âgées de 65 ans et plus;

2. que les régimes de retraite privés présentent de graves lacunes en ce qui concerne la couverture, les prestations, l'attribution de la quote-part patronale, la transférabilité et l'indexation, ainsi qu'à l'égard de certains groupes particuliers de la population comme les femmes et les employés à temps partiel;

3. que les règlements régissant l'attribution de la quote-part patronale, dans les régimes privés, sont dans l'ensemble trop restrictifs;

4. qu'il faut revoir immédiatement les régimes de retraite publics pour: a) éviter à l'avenir de grever indûment le budget de la sécurité sociale au fur et à mesure qu'augmente la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus; b) prévoir, aussi rapidement que possible des revenus supplémentaires dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec;

5. que, conformément au principe visant à faciliter le libre choix de l'âge de la retraite, les cotisants au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient autorisés à toucher, entre 60 et 64 ans, des pensions réduites calculées sur une base actuarielle.

#### Recommandations

##### Le Comité recommande:

1. que, pour toutes les personnes âgées de 65 ans et plus, aucune mesure ne vienne porter atteinte aux droits et aux prestations qu'elles reçoivent à l'heure actuelle;

2. que, vu les lacunes des régimes privés, les cotisations versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient portées à 8% à raison de 4% pour



contributed by the employer and one-half by the employee and the full 8 per cent to be contributed by the self-employed instead of the current aggregate level of 3.6 per cent. This recommendation involves an increase in the total contributions of 2.2 per cent annually for two years. This would mean that employers and employees each would contribute an additional 1.1 per cent per year until the total difference of 4.4 per cent is made up;

3. that employees be permitted to purchase pension entitlement at the new higher level by paying both the employer's and the employee's share for any desired period prior to the introduction of the higher contribution rates, but not to begin earlier than January 1, 1966, provided the employee earned above the required minimum for any prior year to be included;

4. that the increases in the benefits under the Canada/Quebec Pension Plan be phased in over a five-year period dating from the end of the year that the 8 per cent level of contributions is in effect;

5. that the benefits payable to those contributing at the new level be calculated on an actuarial basis for all those retiring before the payment of the higher pension level is fully effective;

6. that the expanded Canada/Quebec Pension Plan be integrated with or added to existing private pension plans at the option of the employers and the employees;

7. that early vesting, i.e. after one year, be introduced in the pension field under federal jurisdiction and that the provinces be urged to adopt this standard in areas under their control;

8. that, as a general principle, contributors to the Canada/Quebec Pension Plan should be permitted, if they wish, to take actuarially reduced pensions beginning at age 60.

#### Part IV

##### Retirement and the Economic Climate

1. Retirement and inflation
2. The ravages of inflation
3. Indexing
4. The long-term prospects

#### 1. Retirement and Inflation

One of the most serious problems facing pensioners on fixed incomes is how to cope with inflation. Usually, when people retire they want to continue the same lifestyle that they had before. They want to live in the same house or apartment, eat the same kind of food, go to the same restaurants, buy the same type of clothes and enjoy the same sports or leisure activities that they had before. They are concerned that their retirement income should be adequate to achieve these aims. They are equally concerned that the purchasing power of this retirement income —the goods and services that it will buy— should not be severely eroded by inflationary price increases. There can be few more disheartening experiences for pensioners than to see their standard of living fall year by year as inflation diminishes the purchasing power of their income.

l'employé, de 4% pour l'employeur et de 8% pour les travailleurs indépendants au lieu des 3.6% qui représentent le niveau global actuel. Cette recommandation entraînera une augmentation annuelle de 2.2% de l'ensemble des cotisations pendant 2 ans. Cela veut dire que l'employeur et l'employé vont cotiser à raison de 1.1% de plus chaque année, jusqu'à, élimination de la différence totale de 4.4%;

3. que l'employé soit autorisé à acheter un droit de pension au nouveau niveau, s'il se charge à la fois de sa quote-part et de celle de son employeur, pour toute période antérieure à l'introduction des nouveaux taux de cotisation, sans jamais remonter au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 1966 et à condition d'avoir disposé à l'époque, de revenus supérieurs au minimum requis;

4. que les augmentations des prestations versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient échelonnées sur cinq ans à partir de la fin de l'année où le nouveau niveau de 8% entrera en vigueur;

5. que les prestations payables aux personnes qui cotisent au nouveau niveau soient calculées sur une base actuarielle pour tous les employés qui décident de prendre leur retraite avant que le nouveau niveau des pensions n'entre en vigueur;

6. que le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec élargis, soient intégrés ou ajoutés aux régimes privés en vigueur, au choix de l'employeur ou de l'employé;

7. que l'on permette l'attribution rapide de la quote-part patronale, par exemple après un an, pour les pensions versées par le gouvernement fédéral et que l'on insiste pour que les provinces fassent de même dans leur sphère de compétence;

8. que les cotisants au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient en principe autorisés, s'ils le veulent, à toucher une pension à partir de 60 ans calculée sur une base actuarielle.

#### Partie IV

##### Retraite et contexte économique

1. Retraite et inflation
2. Ravages de l'inflation
3. Indexation
4. Perspectives à long terme

#### 1. Retraite et inflation

L'inflation constitue l'un des problèmes les plus graves auxquels ont à faire face les retraités à revenu fixe. Habituellement, une personne qui prend sa retraite entend conserver le même niveau de vie qu'auparavant, continuer à vivre dans sa maison ou dans son logement, garder le même régime alimentaire, fréquenter les mêmes restaurants, acheter le même genre de vêtements et se livrer aux mêmes sports ou aux mêmes loisirs. En somme, le retraité espère que son revenu lui permettra de poursuivre la même existence et que son pouvoir d'achat (par rapport aux biens et services) ne sera pas sérieusement érodé par l'augmentation des prix due à l'inflation. Il n'y a rien de plus désespérant pour un retraité que de voir son niveau de vie baisser d'année en année au fur et à mesure que l'inflation réduit le pouvoir d'achat de son revenu.

Inflation does not affect all pensioners equally. Indeed, most pensioners are not on fixed incomes but have at least some of their retirement income adjusted to cost-of-living increases. The social security programs and the public pension plans, which are the most important source of retirement income, are fully indexed, and pensioners who rely solely on these plans for their retirement income are not unduly affected by inflation. These public plans include the Old Age Security pension, the Guaranteed Income Supplement, provincial supplements, and the Spouse's Allowance. They also include the Canada/Quebec Pension Plan, which provided only 3.6 per cent of the total income of pensioners in 1975 but is becoming an increasingly important source of retirement income. The majority of workers, approximately 61 per cent of all employees, do not contribute to any private pension plan at the present time and must rely on the public plans.<sup>1</sup>

Although the social security programs and the public pension plans are the main source of retirement income, they do not provide an adequate income for the retired. At best they amount to little more than a basic income for the purchase of essentials. The stated objective of the Canada/Quebec Pension Plan is to make available reasonable minimum levels of income on retirement while allowing scope for the continuation and extension of private plans and personal savings to augment income over these minimum levels. In other words, private plans and personal savings are expected to make up the difference between minimum and adequate levels of income.

This difference between minimum and adequate levels of retirement income is now being threatened by inflation. Very few private pension plans provide full indexing to cost-of-living increases. A notable exception is the federal government superannuation plan although even here steps are being considered to limit full indexing. Where full indexing is not provided, a decline in purchasing power is inevitable and what might start out as a comfortable retirement could, in a few years, turn into a time of financial strain and a reduced standard of living.

In testimony before your Committee, several private companies pointed out that they have provided pensioners with *ad hoc* adjustments to compensate partially for rising costs when profit levels were high enough to permit such increases. These increases usually averaged around 2 to 3 per cent annually, although a few were higher. In no case, however, was a private company willing to index pension benefits automatically to consumer price increases because of the unknown future drain on their business profits. Pensioners could not therefore be sure of the extent of the *ad hoc* adjustments, and even where these were granted annually, pension income was likely to erode because the adjustments were insufficient to compensate for the cost-of-living increases.

In emphasizing the corrosive effects of inflation on retirement income, your Committee does not wish to imply that it considers high future rates of inflation as inevitable or even likely. It considers any predictions in this area to be hazardous. Economists have expressed the view that the rate of inflation in the 1980s will be moderately lower than that of the recent past. At the same time, they have shown little optimism that

L'inflation n'atteint pas tous les retraités également. Évidemment, la plupart d'entre eux n'ont pas un revenu fixe puisqu'au moins une de leurs pensions de retraite est indexée sur le coût de la vie. Les programmes de sécurité sociale et les régimes de pensions publiques, qui constituent la plus importante source de revenu des retraités, sont pleinement indexés; ceux qui comptent sur ces seuls régimes pour vivre ne sont donc pas trop atteints par l'inflation. Les régimes universels comprennent la Sécurité de la vieillesse, le Supplément du revenu garanti, les suppléments de revenus provinciaux et l'allocation payable au conjoint. Ils comprennent également le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec qui ne représentaient toutefois que 3.6% du revenu total des retraités en 1975, mais dont l'importance s'accroît graduellement. La majorité des travailleurs, environ 61% de tous les employés, ne contribue actuellement à aucun régime privé et dépend des régimes universels.<sup>1</sup>

Bien que les programmes de sécurité sociale et les régimes universels constituent la principale source de revenu des retraités, ils ne leur assurent pas des prestations suffisantes. Au mieux, celles-ci représentent à peine plus que le minimum nécessaire à l'achat des biens de première nécessité. L'objectif du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec est d'assurer aux intéressés au moment de la retraite un revenu minimum acceptable tout en leur permettant de continuer à participer à des régimes privés et d'augmenter leurs économies personnelles pour accroître ce revenu. En d'autre, termes, les régimes privés de l'épargne personnelle devraient permettre d'assurer un revenu convenable en compensant l'insuffisance du revenu minimum.

Or, l'inflation vient saper cette possibilité. Très peu de régimes privés sont complètement indexés sur l'indice du coût de la vie. Le Régime de pensions du gouvernement fédéral constitue à cet égard une exception notable bien qu'on étudie actuellement des mesures visant à restreindre l'indexation. Faute d'indexation totale, la diminution du pouvoir d'achat est inévitable et le cas échéant, une retraite qui, au départ, s'annonçait confortable, risque en quelques années, de déboucher sur des difficultés financières et un niveau de vie réduit.

Dans les témoignages qu'elles ont présentés devant le Comité, plusieurs sociétés privées ont fait remarquer que lorsque leurs niveaux de profits le leur permettaient, elles accordaient à leurs retraités des rajustements *ad hoc* afin de compenser en partie la hausse du coût de la vie. Ces augmentations se situaient aux environs de 2 à 3% par an et même davantage dans certains cas. Toutefois, aucune société privée n'avait jamais accepté d'indexer automatiquement les prestations de retraite sur l'indice des prix à la consommation, de crainte de devoir faire par la suite des prélèvements trop lourds sur ses profits. Les retraités ne pouvaient donc être assurés du montant des rajustements qui, même lorsqu'ils leur étaient accordés, ne suffisaient pas à compenser l'augmentation du coût de la vie, d'où une diminution probable de leur revenu.

En insistant sur les effets néfastes de l'inflation sur le revenu des retraités, le Comité ne veut pas dire qu'à son avis, il est inévitable ou même probable que le taux d'inflation doive continuer à monter. Toute prédiction à cet égard est aléatoire. Les économistes soutiennent que le taux d'inflation sera un peu moins élevé au cours des années 80 que ces dernières années. Par ailleurs, ils ne s'attendent pas à ce qu'il retombe, dans un



these rates will decline in the foreseeable future to the 2 to 3 per cent annual rate of the 1950s and 1960s. Given the possibility that the future inflation rate is likely to remain high by historical standards for some considerable time to come, (say around 5 or 6 per cent annually), your Committee feels that it would be prudent to make every effort to protect pensioners from the destructive effects of inflation as far as possible.

## 2. The Ravages of Inflation

Inflation is not like a highwayman; it is more like a burglar whose depredations occur silently and under cover of darkness. The thievery may go almost unnoticed for a long time but the toll is real. High rates of inflation can damage the purchasing power of retirement income with great rapidity. The erosion can be arrested wholly or partly if the income is adjusted in accordance with changes in the level of consumer prices. Without some degree of insulation from price increases, the goods and services which a retirement income can purchase will be like the snow in the summer sun.

The rapidity of the shrinkage will naturally be governed by the rate of inflation. With an inflation rate of 10 per cent a year, the real value of a fixed retirement income will be halved in about 7 years. When the rate is 7 per cent per year, it will be halved in roughly ten years. These figures are not a happy augury for the standard of living of a pensioner who is not shielded from inflation.

The effects of different rates of inflation on the purchasing power of fixed retirement incomes are startling, as Table 4 illustrates in more detail.

Table 4

### The Erosion of a Fixed-Dollar Pension in an Inflationary Climate

Inflation Rate (per cent per year)	Value of pension as a percentage of initial value						
	Age	65	70	75	80	85	90
0		100	100	100	100	100	100
2		100	91	82	74	67	61
4		100	82	68	56	46	38
6		100	75	56	42	31	23
8		100	68	46	31	21	15
10		100	62	39	24	15	9
12		100	57	32	18	10	6

Source: J. E. Pesando and S. A. Rea Jr., *Public and Private Pensions in Canada: An Economic Analysis* (Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1977), p. 50.

What these statistics mean to the lifestyle of pensioners needs to be visualized. As the inflation rate rises and the pensioner gets older, the home or apartment that was once taken for granted may have to be changed as a result of rising municipal taxes or rents or other costs. Planned leisure activities, such as travel or sports, will have to be curtailed or abandoned. Discretionary income for the purchase of goods and services other than such basic necessities as food could be reduced to a trickle. Life in retirement could easily become dominated by the problems of trying to cope with unrelenting poverty.

The effects of inflation on retirement income are not limited to the years after a pensioner retires. They can be equally

avenir prévisible, aux 2 à 3% des années 50 et 60. Compte tenu du fait que l'inflation restera peut-être encore longtemps à un taux historiquement élevé (de 5 à 6% par an), le Comité estime qu'il serait bon de mettre tout en œuvre afin de protéger autant que possible, les retraités contre ses effets néfastes.

## 2. Ravages de l'inflation

L'inflation n'agit pas comme un voleur de grand chemin, mais plutôt comme un cambrioleur, en silence et sous le couvert de la nuit. Le méfait peut demeurer longtemps insoupçonné, mais les ravages n'en sont pas moins réels. Des taux élevés d'inflation peuvent ronger rapidement le pouvoir d'achat du revenu des retraités. Il est possible de mettre un frein à cette érosion, totalement ou en partie, si le revenu est rajusté en fonction de l'indice des prix à la consommation. Sans une certaine protection contre les hausses de prix, les biens et services qu'un revenu de retraite permet d'acheter fondent comme neige au soleil.

La rapidité de l'érosion du pouvoir d'achat dépend évidemment du taux d'inflation. Un taux annuel de 10% réduit de moitié la valeur réelle d'un revenu de retraite fixe en 9 ans, un taux de 7.5%, en 10 ans. Voilà des chiffres de mauvais augure pour les retraités qui ne sont pas protégés contre l'inflation.

Les effets des divers taux d'inflation sur le pouvoir d'achat des revenus de retraite fixes sont surprenants, comme le montre plus en détail le tableau 4.

Tableau 4

### L'érosion d'une retraite non indexée en période inflationniste

Taux d'inflation (pourcentage annuel)	Valeur de la retraite en tant que pourcentage de la valeur initiale						
Age	65	70	75	80	85	90	
0	100	100	100	100	100	100	
2	100	91	82	74	67	61	
4	100	82	68	56	46	38	
6	100	75	56	42	31	23	
8	100	68	46	31	21	15	
10	100	62	39	24	15	9	
12	100	57	32	18	10	6	

Source: J. E. Pesando et S. A. Rea Jr., *Public and Private Pensions in Canada: An Economic Analysis* (Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1977), p. 50.

Il faut se représenter ce que signifient, dans les faits, ces statistiques par rapport au niveau de vie des retraités. Le taux d'inflation augmentant, lorsque le retraité prend de l'âge, il est obligé, à cause de l'augmentation des impôts municipaux, des loyers ou autres coûts, de quitter une maison ou un logement qu'il croyait à lui. Ses projets de loisirs, tels que voyages ou activités sportives, doivent être réduits ou tout simplement annulés. La part de revenu qu'il consacre à l'achat de biens et services, autres que les produits de première nécessité comme la nourriture, risque d'être sérieusement ébréchée. Ainsi, il est en passe de se trouver aux prises avec une pauvreté permanente.

Les effets de l'inflation sur les revenus de pensions ne se manifestent pas que pendant les années de retraite. Ils peuvent

harmful to retirement income during the many years before a pensioner retires. During these years, inflation can eat away the pension credits employees earn and on which their pensions are ultimately based. It can seriously reduce the amount of a pension that a pensioner receives on retirement.

This erosion can affect both the long-service workers and the workers who have vested contributions with previous employers. The long-service employees can be affected because their pension plans were not designed to afford adequate protection against inflation. The workers who have vested contributions with previous employers can be affected because no provision was made to adjust these contributions to cost-of-living increases between the time that their employment terminated and the time that their pensions or annuities began.

The long-service employees' problem varies with the kind of pension plan they have. Different pension plans protect pension credits from inflation in varying degrees. The best protection is usually provided by the final earnings type plan where the employees' pension is based on length of service and average best earnings for a stated period just prior to retirement. Since wages and salaries usually rise at roughly the same rate as inflation, plus real productivity gains, these final earnings plans should ensure that pension credits are protected during the years of employment.

The worst protection, on the other hand, is usually provided by career average plans, where the employees accumulate each year a unit of pension equal to the percentage of their earnings in that year. Inflation can in this case severely reduce the amount of pension credits and therefore the amount of retirement income the pensioners will receive. Money purchase plans in which the pension benefits depend on the contributions made by the members and the employers on their behalf and on the amount of an annuity these contributions will purchase at the time of retirement, can also present a risk. The degree of impairment in this case generally depends on how successful the pension fund was in earning sufficient interest on its investments to overcome the effects of inflation prior to the time of retirement.

In testimony before your Committee, Kellogg Salada Canada Inc. described their money purchase plan, which provides good protection against inflation up to the time of retirement. Under their plan, employees contribute a minimum of 2 per cent of annual salary and the employer 10 per cent of corporate pre-tax profits, which amounts to about 9 per cent of an employee's annual earnings. These contributions are invested in equities and fixed income securities. The return on this investment is expected to offset any losses in purchasing power because of inflation. At the time of retirement, the employees' accrued account balances are used to purchase annuities which, for employees with thirty-five years' service, provide a monthly pension income almost equal to their pre-retirement salary when Canada/Quebec Pension Plan and Old Age Security benefits are added to it. The annuity does not, however, offer any protection against inflation after retirement.<sup>2</sup>

aussi constituer une menace pour ce revenu pendant la période antérieure en rongeant les crédits de rentes que les employés accumulent et dont dépend, en fin de compte, leur pension, laquelle peut se trouver considérablement réduite au moment de la retraite.

L'érosion des pensions peut toucher aussi bien les employés qui ont acquis de l'ancienneté dans le même service que ceux qui ont contribué aux régimes de plusieurs employeurs. Les premiers risquent d'être touchés parce que leur régime de retraite n'a pas été pourvu de garanties suffisantes contre l'inflation. Les seconds peuvent l'être également parce que rien n'a été prévu pour rajuster leurs cotisations en fonction des augmentations du coût de la vie entre le moment où ils ont quitté leur emploi et celui où ils ont commencé à toucher leurs prestations de pension ou leurs rentes.

Les problèmes que connaissent les employés qui ont de longs états de service varient selon le type de régime de retraite qu'ils possèdent. Les régimes protègent inégalement les crédits de rentes contre l'inflation. Le régime de type Fin de carrière, en vertu duquel la rente de retraite de l'employé est calculée en fonction du nombre d'années de service et du salaire maximal moyen touché pendant une période déterminée juste avant la retraite assure habituellement la meilleure protection. Étant donné que salaires et traitements augmentent habituellement à un rythme à peu près égal à celui de l'inflation, et que les gains réels résultant de la productivité, viennent s'y ajouter, les régimes Fin de carrière devraient permettre de protéger efficacement les crédits de rentes pendant les années d'emploi.

Par ailleurs, le type de régime offrant la moins bonne protection comprend les régimes basés sur les salaires moyens de carrière, aux termes desquels les employés accumulent chaque année une fraction de leur pension, égale à un certain pourcentage de leurs salaires pendant cette même année. Dans ce cas, l'inflation peut réduire fortement le montant des crédits de rentes et, partant, le revenu du retraité. Les régimes à cotisation fixée d'avance en vertu desquels les prestations de pensions sont en fonction des cotisations versées par participants et employeurs ainsi que du montant de la rente que ces cotisations permettront d'acheter au moment de la retraite, peuvent également comporter un risque. Dans ce cas, le niveau de détérioration du pouvoir d'achat dépend généralement de la mesure dans laquelle les intérêts provenant des sommes investies dans le régime de pensions permettront de compenser les méfaits de l'inflation avant le moment de la retraite.

Dans le témoignage qu'elle a présenté devant le Comité, la société *Kellogg Salada Inc.* décrit son régime à cotisation fixée d'avance, qui assure une protection efficace contre les effets de l'inflation jusqu'au moment de la retraite. En vertu de ce régime, les employés versent un minimum de 2% de leur salaire annuel et l'employeur 10% des profits de la société avant impôt, ce qui représente environ 9% du salaire annuel de l'employé. Le montant des cotisations est consacré à l'achat d'actions et de titres à revenu fixe. Le revenu provenant de l'investissement doit normalement compenser toute perte du pouvoir d'achat dû à l'inflation. Au moment de la retraite, le solde des intérêts accumulés par l'employé sert à l'achat d'une rente qui, si l'intéressé a trente-cinq ans de service, lui assure, avec les prestations du Régime de pensions du Canada, du Régime des rentes du Québec et de la Sécurité de la vieillesse, une pension mensuelle à peu près égale au salaire avant la



This example shows that it is not possible to generalize about the effects of inflation on different types of pension plans. Your Committee, nevertheless, wishes to emphasize the real problem that does arise because of inflation both in the area of pension credits and pension benefits and the need to design private pension plans to protect the many workers who may be victimized by rising consumer prices.

### 3. Indexing

Few issues in the field of retirement age policies or pensions give rise to greater controversy than the question of indexing pensions to cost-of-living increases. A wide gulf separates the advocates of indexing from the opponents—a gulf that is broadened by the emotion the issue arouses. A major difficulty in trying to settle this controversy is that the advocates of indexing argue mainly in economic terms, while the opponents of indexing argue in actuarial terms.

Economists generally agree that the economy can afford to index pension benefits to cost-of-living increases. They and other advocates of indexing maintain that the economy can afford to provide pensioners with the same constant basket of goods and services from year to year despite inflationary price increases. They point out that all indexing does is to maintain the pensioners' claim on real output. It redistributes back to the pensioners what inflation takes away. As long as inflation does not cause output to fall, and there is no evidence that it does, the economy can afford to provide pensioners with the same claim on real output. There is no economic reason therefore why people who retire on pensions should not have the purchasing power of their retirement income protected during their entire retired life and be able to maintain the same standard of living. Even so, pensioners would not be in as favourable a position as the wage earner whose periodic wage increases include in addition to cost-of-living increases an amount for the productivity gains of the economy. Many advocates of indexing would indeed claim that the economy could afford to provide pensioners with a growing basket of goods and services corresponding to the cost-of-living increases and productivity gains that the workers receive annually in their wage increases.

J. E. Pesando in his testimony to the Committee put forward the economists' case for indexing as follows:

As an economist—and here I want to emphasize that I speak for the economic profession at large . . . —there can be no faith whatsoever credited to the fact that the Canadian economy cannot “afford” pension indexed benefits. Pure and simple economic evidence, both theoretical and empirical, is that the real economic performance of the economy is not likely to be adversely affected by rates of inflation that are within the historical realm of experience in Canada. From the point of view of economics, inflation is a problem essentially because it tends to arbitrarily redistribute income and one of those groups

retraite. Cette rente n'assure toutefois aucune protection contre l'inflation après la retraite.<sup>2</sup>

L'exemple qui précède montre qu'il n'est pas possible de généraliser les effets de l'inflation sur les divers types de pensions. Le Comité tient, néanmoins, à mettre en évidence le problème que constitue l'inflation pour les crédits de rentes et les prestations de pensions, tout en rappelant qu'il y aurait lieu de concevoir les régimes de pensions privés de façon qu'ils protègent les nombreux travailleurs qui risquent d'être victimes de l'augmentation des prix à la consommation.

### 3. Indexation

Peu de questions liées aux politiques relatives à l'âge de la retraite ou aux pensions soulèvent davantage de controverse que celle de l'indexation des pensions sur l'indice des prix à la consommation. Un véritable gouffre sépare les tenants de l'indexation de leur adversaire, gouffre d'ailleurs élargi par les passions que le problème soulève. La solution de la controverse bute contre une difficulté majeure: les tenants de l'indexation avancent principalement des arguments économiques tandis que leurs adversaires répliquent en termes actuariels.

Dans l'ensemble, les économistes admettent que l'économie peut supporter l'indexation des prestations de pension sur l'indice des prix à la consommation. Ils soutiennent, et avec eux d'autres défenseurs de l'indexation, que l'économie est suffisamment forte pour conserver intact, d'année en année, le pouvoir d'achat des retraités en dépit de la hausse des prix due à l'inflation. Ils rappellent que l'indexation a pour seule fonction de maintenir l'avoir des retraités par rapport à la production économique réelle. Elle permet de leur redistribuer ce que l'inflation leur enlève. Tant que celle-ci ne fait pas tomber la production, et ce ne semble pas être le cas, l'économie peut conserver leur part aux retraités. Il n'existe donc aucune raison pour que le pouvoir d'achat de leur pension de retraite ne demeure pas le même pendant le reste de leurs jours pour qu'ils puissent ainsi garder le même niveau de vie. Encore les retraités seraient-ils défavorisés par rapport aux travailleurs dont les augmentations salariales annuelles sont assorties, outre l'indexation sur l'indice du coût de la vie, d'une somme supplémentaire correspondant à l'accroissement de productivité de l'économie. De fait, bon nombre de tenants de l'indexation prétendent que l'économie peut assurer aux retraités un accroissement de leur pouvoir d'achat correspondant aux augmentations du coût de la vie et aux gains de productivité qui rentrent dans les augmentations de salaire que les travailleurs reçoivent annuellement.

Dans son témoignage devant le Comité, M. J. E. Pesando explique l'attitude des économistes de la façon suivante:

En tant qu'économiste, et je tiens à souligner que je parle au nom des économistes en général, je n'ajoute aucune foi au fait que l'économie canadienne ne peut pas «se permettre» l'indexation des pensions. Les données économiques pures et simples, aussi bien théoriques qu'empiriques, prouvent que le rendement véritable de l'économie ne sera fort probablement pas amoindri par le taux d'inflation avec lequel le Canada est actuellement aux prises. Du point de vue de l'économie, l'inflation constitue un problème parce qu'elle tend surtout à redistribuer les revenus de façon arbitraire. Or, l'un des groupes qui manifestement

that are clearly potential victims, if you will, of this arbitrary redistribution, are pensioners on fixed incomes.<sup>3</sup>

The Federal Superannuates National Association, which represents retired public servants, put forward a similar case in their submission to your Committee:

It is the firm belief of our Association that the maintenance of the purchasing value of all pensions, both public and private, is a social objective of the highest importance. We are equally convinced that it is an economic procedure well within the capacity of this country . . . Our Association is convinced that it is essential to approach this topic in terms which avoid ambiguity and within a framework which could be acceptable to all participants. To this end a considerable research effort was mounted by a small team of our members. We believe that the resultant findings confirm our conviction that the Canadian economy, both now and through the reasonably foreseeable future, can support the general indexing of all pensions to the Consumer Price Index.<sup>4</sup>

The opponents of indexing pensions would probably not deny the economic arguments but point out simply that the actuarial cost is beyond the capacity of private pensions plans to pay. They claim that while private pension plans can sometimes provide partial indexing through *ad hoc* adjustments, they cannot afford the risk of full indexing of pensions because the future rate of inflation is unpredictable. Because of this unpredictability, the return on their investments may not be sufficient to enable them to pay for the indexing of pensions. This, they say, is an actuarial question and is quite different from the question of what the economy can afford.

It is generally agreed that if the future rate of inflation were predictable, private pension funds would have little difficulty earning sufficient return on their investments to pay for the indexing of pensions. For example, let us assume that the expected inflation rate for all future periods is 7.5 per cent and that the market interest rate is 10 per cent, which would suggest a real rate of return of 2.5 per cent. If indeed inflation turned out to be 7.5 per cent as expected then the plan sponsor who invested his funds at 10 per cent could provide fully indexed benefits, escalating at 7.5 per cent per annum, without incurring any loss. The problem, however, is that private pension fund managers cannot predict the future rate of inflation. They face, therefore, a substantial risk, particularly in a period of accelerating inflation, that the rate of return on their investments may not rise in tandem with inflation. For example, if the inflation rate, instead of being 7.5 per cent were suddenly to accelerate to 15 per cent, the rate of return on investments could continue to lag behind at 10 per cent. Indexing pensions at the new inflation rate of 15 per cent would then involve pension fund managers in substantial losses. This is the risk private pension fund managers will not take and the main reason they are unwilling to index pension benefits.

What the actual experience of the private pension funds has been in earning a real rate of return on their investments above the inflation rate is a subject on which there is some disagreement. Pesando and Rea in their study on pensions concluded that the real return on a portfolio consisting of fixed-income

risque de souffrir de cette redistribution est celui des pensionnés à revenus fixes.<sup>3</sup>

L'Association nationale des fonctionnaires fédéraux à la retraite formule un point de vue semblable dans le mémoire qu'elle a soumis au Comité:

Nous croyons fermement que le maintien de la valeur d'achat de toutes les pensions, publiques et privées, est un objectif social de la plus haute importance. Nous sommes également convaincus que c'est là une mesure économique que peut facilement se permettre notre pays. Notre association est persuadée qu'il est indispensable d'étudier cette question avec clarté et dans un cadre qui serait acceptable pour tous les participants. A cet effet, quelques membres de notre association ont déployé un véritable effort de recherche. Nous croyons que les conclusions auxquelles ils sont arrivés confirment notre conviction que l'économie du Canada, actuellement et dans un avenir raisonnablement prévisible, peut permettre l'indexation générale de toutes les pensions sur l'indice des prix à la consommation.<sup>4</sup>

Les adversaires de l'indexation des pensions ne repousseraient sans doute pas les arguments économiques, mais ils se contenteraient de rappeler que le coût actuariel de l'indexation dépasse les possibilités de paiement des régimes privés. D'après eux, bien que ceux-ci procèdent parfois par une indexation partielle sous forme de rajustements occasionnels, ils ne peuvent risquer la pleine indexation des pensions compte tenu du caractère imprévisible du taux de l'inflation. Le rendement de leurs investissements pourrait ne pas leur permettre d'y subvenir. Il s'agit là, disent-ils, d'un problème d'ordre actuariel qui n'a rien à voir avec la question des possibilités de l'économie.

Il est généralement admis que si l'on pouvait prévoir le taux de l'inflation, les caisses de retraite privées pourraient, à peu de frais, financer l'indexation des pensions sur le rendement de leurs investissements. Par exemple, supposons un taux d'inflation, pour toutes les périodes à venir, de 7.5%, et un taux d'intérêt sur le marché de 10%: le taux de rendement réel serait donc de 2.5%. Si le taux d'inflation était de 7.5% tel que prévu, le gestionnaire de la caisse qui aurait investi ses fonds à un taux de 10% pourrait assurer une pleine indexation des pensions à un taux annuel de 7.5%, sans subir de pertes. Malheureusement, les gestionnaires des caisses de retraite privées ne peuvent pas prévoir le taux d'inflation. Ils se trouvent donc devant le risque, non négligeable, particulièrement en période d'inflation galopante, de voir le taux de rendement de leurs investissements se maintenir au-dessous du taux d'inflation. Ainsi, si ce dernier grimpeait subitement à 15% au lieu de se maintenir à 7.5%, le taux de rendement des investissements pourrait ne pas suivre et rester à 10%. L'indexation des pensions sur le nouveau taux d'inflation de 15% causerait ainsi des pertes substantielles aux gestionnaires des caisses de retraite. Ceux-ci ne sont pas disposés à prendre un tel risque, et c'est la principale raison pour laquelle ils refusent d'indexer les prestations de pension.

On ne sait pas exactement si les caisses privées ont obtenu un taux réel de rendement de leurs investissements, supérieur au taux d'inflation. M.M. Pesando et Rea soutiennent dans leur étude sur les pensions que le rendement réel d'un portefeuille composé de titres à revenu fixe ou d'actions ordinaires



securities or common stocks was likely to fall in a period of accelerating inflation. From this they concluded "that private pension plans, given their eligible set of investment opportunities, cannot provide indexed benefits after retirement and remain actuarially sound."<sup>5</sup> In contrast, Robert C. Dowsett, President, Crown Life Insurance Company, wrote in an article published in the *Canadian Business Review*:

And what about indexing paid-up pensions for the period from termination of employment to age 65? And what about some indexing after age 65 for all pension payments? Some indexation can be provided for such benefits if the employer is willing to accept the fact that there is an inflation premium built into the rate of return earned currently by pension assets.

Interest rates earned on pension fund assets in recent years have included such an inflation premium. 9 per cent rates of interest can be characterized as a 3 per cent real rate of return plus a 6 per cent inflation premium—that is, a 6 per cent per annum extra compensation to the lender for the estimated loss of purchasing power due to inflation.

What has happened to the earnings generated on pension plan assets by this inflation premium? They have been used to offset the cost of plan improvements—that is, to help improve level starting pensions for long service employees. They have been used to improve starting pensions for those employees retiring early.

They have not been used to enhance the benefits payable after retirement to correct inflationary erosion then occurring, except to the extent that they have been used to offset the cost of 'ad hoc' adjustments.

They have not been used to enhance paid-up pensions available to terminating employees in order to correct those paid-up pensions for the erosion caused by inflation prior to commencement of benefits.<sup>6</sup>

This statement by Dowsett would seem to indicate that private pension plans have been earning real rates of return that included an inflation premium. However, they have mainly used the additional earnings generated by the inflation premium for purposes other than indexing of pensions.

The reason that there is disagreement whether private pension funds have been earning a real rate of return on their investments during recent inflationary years is that pension fund managers are not obliged to disclose how their funds are invested or how they are performing. The provinces do not all require that this information be given to pension plan participants, although Manitoba and Quebec require disclosure and legislative action is under consideration in Ontario. Consequently, many employers are not required to give information on the assets and the liabilities of their pension plans to their employees, and data on how the pension funds have been performing are not available.

est susceptible de diminuer en période d'inflation galopante. Ils en concluent «que les régimes de retraite privés, compte tenu de leurs possibilités d'investissement, ne peuvent assurer l'indexation des prestations versées à la retraite et conserver leur équilibre actuariel.»<sup>5</sup> Par contre, le président de la société *Crown Life Insurance*, M. Robert C. Dowsett, écrit dans un article publié dans le *Canadian Business Review*:

Que penser de l'indexation des prestations de pension entre la date de cessation d'emploi et l'âge de 65 ans? Que penser d'une indexation de toutes les prestations de pension après 65 ans? Il est possible de l'assurer jusqu'à un certain point à condition que l'employeur veuille bien reconnaître que dans le taux de rendement des investissements des caisses de retraite, on fait intervenir une prime à l'inflation.

Les taux d'intérêt sur les fonds de retraite comportent aussi une prime à l'inflation depuis quelques années. Par exemple, un taux d'intérêt de 9% pourrait comporter un taux de rendement réel de 3%, les 6% restants constituant une prime à l'inflation, c'est-à-dire un supplément annuel de 6% qui revient au prêteur en compensation de sa perte de pouvoir d'achat par suite de l'inflation.

Qu'est-il advenu des gains produits par les fonds de retraite grâce à la prime de l'inflation? Ils ont servi à compenser le coût des améliorations apportées aux régimes, pour permettre de majorer les prestations de pension fixe versées aux employés ayant de longues années de service au moment de leur départ à la retraite. Ces gains ont également servi à majorer les prestations de pension versées à ceux qui prennent une retraite anticipée.

Ils n'ont pas servi à augmenter les prestations versées pendant la retraite afin de pallier l'érosion du pouvoir d'achat, sauf dans la mesure où ils ont permis de compenser le coût des rajustements spéciaux.

Les gains n'ont pas davantage servi à augmenter les prestations de pension versées au moment de la cessation d'emploi afin de compenser l'érosion du pouvoir d'achat causée par l'inflation avant l'entrée en jouissance de la pension.<sup>6</sup>

M. Dowsett semble indiquer que les taux de rendement réels des régimes privés tiennent compte de l'inflation. Néanmoins, les caisses de retraite ont surtout utilisé les gains additionnels provenant de la prime à l'inflation à des fins autres que l'indexation des pensions.

La raison pour laquelle on ne sait pas exactement si les caisses privées ont tiré un réel profit de leurs investissements dans le contexte inflationniste des dernières années, tient au fait que leurs gestionnaires ne sont pas obligés de divulguer la façon dont ils investissent leurs fonds ni leurs méthodes d'investissement. Toutes les provinces n'exigent pas que ce genre de renseignements soient fournis aux cotisants des régimes de pensions, sauf le Manitoba et le Québec; l'Ontario, pour sa part, étudie un projet de loi à cet égard. Il s'ensuit que de nombreux employeurs ne sont pas tenus d'informer leurs employés de la situation financière de leur régime de retraite; il est également impossible d'obtenir des renseignements concernant le rendement des caisses de retraite.

Donald Coxe, a member of the Ontario Royal Commission on the Status of Pensions, indicated that one reason for this secrecy may be that the investment performance of private pension plans has been "melancholy." Canadian pension funds built up their highest equity exposure in history just before the 1974 market crash and since then have suffered the consequences. "There is a profound social significance to this failure of pension funds to deploy their assets effectively," he told a seminar sponsored by the Association of Canadian Pension Management. The *ad hoc* adjustments that private pension funds have provided "almost never keep up with the full growth in the Consumer price Index and "at a time of double-digit inflation those who depend on private pension plans for retirement income find themselves at risk in a particularly frightening way."<sup>7</sup>

The investment performance of the private pension fund industry during recent years has probably not been good enough to produce real positive rates of return. What likely happened was that some pension fund managers did well in certain years, generating sufficient asset growth to produce positive rates of return that included an inflation premium, while others did poorly and might have suffered actual losses. Performance could vary from year to year, with those doing well one year doing poorly the next. This variability of investment performance could explain why private pension plan administrators were unwilling to commit themselves to providing more than *ad hoc* adjustments to cost-of-living increases.

Representatives from individual companies were nearly unanimous in emphasizing to your Committee that they were firmly opposed to indexing pensions to cost-of-living increases and could not afford to provide more than *ad hoc* adjustments. The brief from Canadian National was typical:

Over the past several years Canadian National has adjusted pension income to compensate, at least in part, for the effects of the rising cost of living. These adjustments have been made on an *ad hoc* basis without any actual commitment to do so, and cannot be equated with formal indexing. It is significant that very few employers outside of the public service have indexed pension benefits to the cost of living. Like CN, many such employers have granted *ad hoc* pension increases but virtually none have indexed. They have not done so because the cost is staggering—for CN, about the same as the already high costs of the whole pension plan.<sup>8</sup>

There was no indication that their companies' opposition to indexing was likely to change in the foreseeable future.

Indexing has unfortunately become an emotionally charged issue. It has led to a polarization of attitudes partly because of the substantive issues involved but also because indexing was introduced for retired federal public servants and thus became symbolic of what some part of the business community looked on as extravagance by the federal government. Indexing is one of the rocks on which the private pension plans have foundered. It is not fruitful to try to assign blame for this; nor does your Committee believe that cajolery or moral suasion would be useful.

M. Donald Coxe, membre de la Commission royale d'enquête de l'Ontario sur les pensions, a déclaré que si ces informations étaient tenues secrètes, c'était peut-être à cause du piètre rendement des investissements des caisses privées. Celles-ci ont accumulé un avoir propre sans précédent dans l'histoire juste avant l'effondrement du marché en 1974 et elles en subissent les conséquences depuis. M. Coxe a déclaré à un colloque de l'*Association of Canadian Pension Management* que «l'incapacité des caisses de retraite de gérer leur avoir avec efficacité, a une signification sociale profonde». Les rajustements consentis occasionnellement par les caisses privées «n'arrivent presque jamais à rattraper la hausse de l'indice des prix à la consommation» et «dans un contexte d'inflation à deux chiffres, ceux qui comptent sur les régimes privés pour s'assurer un revenu se retrouvent dans une situation particulièrement inquiétante».<sup>7</sup>

Ces dernières années, le rendement des investissements des caisses de retraite privées n'a probablement pas été assez élevé pour produire un taux de rendement vraiment acceptable. Alors que des gestionnaires de caisses de retraite ont obtenu certaines années de bons résultats et, partant, une croissance de l'actif suffisante pour produire un taux de rendement positif, compte tenu de l'inflation, d'autres, par contre, ont obtenu de piètres résultats et subi des pertes. L'instabilité du rendement des investissements peut expliquer pourquoi les administrateurs des caisses de retraite privées ne sont pas disposés à accorder plus que des redressements occasionnels établis en fonction de l'augmentation du coût de la vie.

Les représentants de différentes sociétés ont presque tous été unanimes à faire valoir auprès du Comité qu'ils s'opposaient fermement à l'indexation des pensions sur l'indice des prix à la consommation et qu'ils ne pouvaient offrir mieux que des rajustements occasionnels. Le mémoire du Canadien National exprime bien cette attitude:

Depuis plusieurs années, le CN effectue des redressements de pensions pour pallier, du moins en partie, les effets de la hausse du coût de la vie. Ces redressements ont été effectués occasionnellement, sans engagement véritable de la part de la société et ne peut entrer en parallèle avec l'indexation officielle. Fait important à noter, très peu d'employeurs, hormis la Fonction publique, ont indexé les pensions sur l'indice du coût de la vie. Tout comme le CN, plusieurs employeurs ont accordé des augmentations de pension à l'occasion, mais en fait, aucun d'eux n'a indexé ses pensions. S'ils ne l'ont pas fait, c'est que le coût en est exorbitant: au CN, il serait à peu près égal au coût déjà élevé du régime de retraite tout entier.<sup>8</sup>

Rien n'indique que les sociétés entendent modifier leur opposition à l'indexation dans un avenir prévisible.

L'indexation est malheureusement devenue une question brûlante. Il en est résulté une polarisation des attitudes, en partie à cause des questions de fond qui s'y rattachent, mais aussi parce qu'elle a été instituée à l'intention des employés de la Fonction publique et qu'elle est devenue, pour une partie des industriels, le symbole de l'extravagance du gouvernement fédéral. L'indexation constitue l'une des pierres d'achoppement des caisses de retraite privées. Il est inutile de chercher sur qui on rejette le blâme et le Comité ne crois pas davantage



Your Committee's conclusion is that an expanded and enlarged public pension system is the only fruitful alternative.

Your Committee also recommends that the provinces should take appropriate action to require that all private pension plans disclose to their participants how their funds are being invested and how they are performing. It believes that employees have the right to know how their pension money is being managed and whether the assets of their pension plans are growing sufficiently to keep up with inflation.

#### 4. Long-Term Prospects

Many witnesses from private companies appearing before your Committee suggested that the best solution to the pensioners' problem of declining living standards caused by inflation was strong governmental action to reduce inflation to an annual rate of 2 or 3 per cent, the level in the 1950s and 1960s. Your Committee can sympathize with this argument and would certainly support every reasonable effort to reduce inflation. At the same time, it must be recognized that inflation is at least in part an international problem and that its duration is indefinite. Because of this your Committee believes that it would be unfair to offer pensioners no alternative but to wait for inflation to abate while suffering a continual decline in their living standards. Alternative solutions to deal with this problem must be found as soon as possible.

Your Committee considered whether there was any action that the federal government could take to help private plans index pension benefits. Two suggestions were put forward. One suggestion was for the federal government to issue indexed bonds to be made available to private pension funds for the purpose of indexing pensions. The rate of interest of these bonds would rise or fall with the Consumer Price Index so that they would always provide a real rate of return above the inflation factor. The other suggestion was that the federal government sponsor an insurance scheme that would protect private pension plans against the risk that inflation might accelerate and thereby prevent them from earning a real rate of return on their investments. Both suggestions have, however, serious drawbacks. Indexed bonds could severely disrupt financial markets because they would be displacing a large pool of private financial instruments now held by private pension funds. The insurance scheme could involve the federal government during a period of accelerating inflation in an open-ended commitment to subsidize the private pension plans to enable them to continue indexing pensions. Moreover, private pension plans have up to now shown little interest in any such proposal to help them index pension benefits.

Your Committee has concluded, therefore, that only an expanded public pension program could provide pensioners with the protection against inflation that they now need. Benefits under the Canada/Quebec Pension Plan are already fully indexed.

The present ceiling under the Canada/Quebec Pension Plan, commonly referred to as the Year's Maximum Pensionable Earnings, is tied to the average industrial wage. Above this ceiling no pension credits can now be earned and no protection against inflation can now be obtained under the plan.

que les cajoleries ou la persuasion morale seraient plus efficaces.

En somme, le Comité conclut qu'un régime de retraite public universel constitue la seule solution valable.

Le Comité recommande également que les provinces prennent les mesures nécessaires pour exiger de toutes les caisses de retraite privées qu'elles divulguent à leur participants la façon dont les fonds sont investis et ce qu'ils rapportent. Il estime que les employés ont le droit de savoir comment est géré l'argent de leur caisse de retraite et si les fonds croissent à un rythme suffisant pour compenser les effets de l'inflation.

#### 4. Perspectives à long terme

De nombreux représentants de sociétés privées venus témoigner devant le Comité, ont laissé entendre que la meilleure solution au problème de la baisse du niveau de vie des retraités par suite de l'inflation est une intervention énergique du gouvernement visant à en ramener le taux aux 2 ou 3% des années 50 et 60. Le Comité reconnaît le bien-fondé de cette proposition et il est disposé à appuyer toute mesure visant à réduire l'inflation, pourvu qu'elle soit acceptable. Par ailleurs, il faut reconnaître qu'on se trouve là, jusqu'à un certain point, devant un problème international dont la durée demeure imprévisible. Mais il serait injuste de condamner les retraités à attendre que l'inflation diminue tout en subissant une baisse constante de leur niveau de vie. Il importe de trouver, dès que possible, de nouvelles solutions au problème.

Le Comité a étudié les moyens auxquels pourrait recourir le gouvernement fédéral afin d'aider les caisses de retraite privées à indexer les prestations. Deux propositions ont été formulées en ce sens. D'une part, le gouvernement fédéral pourrait à cet effet, émettre des obligations indexées destinées aux caisses de retraite privées. Leur taux d'intérêt fluctuerait selon l'indice des prix à la consommation, de façon à toujours assurer un taux de rendement réel supérieur au taux d'inflation. D'autre part, le gouvernement fédéral pourrait parrainer un régime d'assurance visant à protéger les caisses de retraite privées contre une reprise éventuelle de l'inflation et ainsi garantir à leurs investissements un taux réel de rendement. Les deux propositions comportent néanmoins de graves inconvénients. L'émission d'obligations indexées risquerait de perturber gravement les marchés financiers parce qu'il faudrait déplacer une quantité importante d'effets privés actuellement détenus par les caisses de retraite privées. Le régime d'assurance risquerait d'amener le gouvernement fédéral, en période d'inflation galopante, à s'engager à subventionner sans réserve les caisses de retraite privées pour leur permettre de continuer à indexer les pensions. En outre, celles-ci ont jusqu'à maintenant manifesté peu d'intérêt pour des propositions de ce genre.

Le Comité est donc arrivé à la conclusion que seul un régime de retraite public élargi pourrait assurer aux retraités la protection dont ils ont besoin contre les effets de l'inflation. De plus, la garantie que les régimes publics assurent, deviendrait universelle.

Le plafond actuel imposé par le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, communément appelé maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, est établi en fonction du salaire moyen dans l'industrie. Au-delà

Because of this maximum, workers receiving more than the average industrial wage will suffer a greater drop in income on retirement assuming they have no private pension. Indeed, the higher the income over the Year's Maximum Pensionable Earnings the smaller the replacement ratio provided by public pension plans. (*The replacement ratio is the ratio of net income after retirement to net income before retirement.*) For example, a married man living in Ontario with a non-working wife and earning an income of \$12,000 per annum just before retirement would under the Canada/Quebec Pension Plan together with Old Age Security now retire with after-tax income equal to \$8,517 or 80 per cent of his pre-retirement income after taxes. For a married person in the same circumstances earning an income of \$20,000 per annum just before retirement the retirement income would drop to 53 per cent of his previous net income. For single workers the corresponding percentages would be 51 per cent and 33 per cent. Thus workers who earned an income equal to the Year's Maximum Pensionable Earnings would not face a substantial fall in income upon retirement while workers who earned higher incomes could suffer a serious drop. Table 5 shows the pension replacement ratio for married and single persons retiring at different income levels and receiving money from the Canada/Quebec Pension Plan, Old Age Security and Guaranteed Income Supplements.

Table 5  
Approximate Pension Replacement Ratios

Before retirement			After retirement	
Annual earnings before 65	Income tax (Ontario)	Net income before 65	(CPP, OAS, GIS) Net income after 65	Replacement ratio (per cent)
<b>Married*</b>				
\$10,000	\$ 771	\$ 9,229	\$8,366	91
12,000	1,335	10,665	8,517	80
14,000	1,885	12,115	8,517	70
20,000	3,781	16,219	8,517	53
<b>Single</b>				
\$10,000	\$1,341	\$ 8,659	\$5,008	58
12,000	1,921	10,079	5,159	51
14,000	2,528	11,472	5,159	45
20,000	4,546	15,454	5,159	33

\*Spouses assumed to be the same age.

Your Committee believes that workers earning more than the Year's Maximum Pensionable Earnings should be able to obtain a higher pension replacement ratio upon retirement than is now provided under the Canada/Quebec Pension Plan. It therefore recommends that the earnings ceiling under the Canada/Quebec Pension Plan be raised by 50 per cent. The Year's Maximum Pensionable Earnings would then become 1½ times the average industrial wage or approximately \$20,000 at current rates. Workers and employers would have to contribute to the plan on earnings up to \$20,000, and workers would earn pension credits on this higher amount.

de cette limite, aucun crédit de rente ne peut être accumulé ni aucune protection assurée contre l'inflation.

Il s'ensuit que les travailleurs qui ont un salaire supérieur au salaire moyen, subissent une perte de revenu plus importante au moment de la retraite s'ils ne cotisent à aucun régime privé. De fait, le coefficient de remplacement assuré par les caisses de retraite privées est d'autant plus faible que l'excédent de revenu par rapport au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension est élevé. (Le coefficient de remplacement est le rapport entre le revenu net avant et après la retraite). Par exemple, un homme marié vivant en Ontario, ayant son épouse à charge et dont le revenu annuel au moment de prendre sa retraite est de \$12,000, aurait, en additionnant les prestations reçues au titre du Régime de pensions du Canada, du Régime des rentes du Québec et de la Sécurité de la vieillesse, un revenu de retraite après impôt de \$8,517, soit 80% du revenu (après impôt) qu'il touchait avant sa retraite. Dans le cas d'une personne mariée se trouvant dans une situation analogue et dont le revenu annuel avant la retraite serait de \$20,000, le revenu de retraite ne serait plus que de 53% du revenu net avant la retraite. Pour ce qui est des travailleurs vivant seuls, les pourcentages correspondants sont de 51% et 33%. Ainsi, les travailleurs dont le revenu serait égal au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension ne subiraient pas une diminution de revenus substantielle contrairement à ceux dont le revenu serait supérieur à cette somme. Le tableau 5 représente le coefficient de remplacement des pensions de personnes mariées et seules ayant des niveaux de salaire différents au moment de la retraite et recevant des prestations du Régime de pensions du Canada, du Régime des rentes du Québec, de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément du revenu garanti.

Tableau 5  
Taux approximatifs de remplacement des retraites

Avant la retraite			Après la retraite	
Gains annuels avant 65 ans	Impôt sur le revenu (Ontario)	Revenu net avant 65 ans	(RPC, SV, SRG) Revenu net après 65 ans	Taux de remplacement (pourcentage)
<b>Couples mariés*</b>				
\$10,000	\$ 771	\$ 9,229	\$8,366	91
12,000	1,335	10,665	8,517	80
14,000	1,885	12,115	8,517	70
20,000	3,781	16,219	8,517	53
<b>Célibataires</b>				
\$10,000	\$1,341	\$ 8,659	\$5,008	58
12,000	1,921	10,079	5,159	51
14,000	2,528	11,472	5,159	45
20,000	4,546	15,454	5,159	33

\*Les conjoints sont censés être du même âge.

Le Comité est d'avis que les travailleurs dont le revenu est supérieur au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension devraient avoir, à la retraite, un coefficient de remplacement de pension plus élevé que celui qui est prévu actuellement par le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec. Il recommande donc de majorer de 50% le plafond des gains fixé par ces régimes. Ainsi, le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension équivaldrait à une fois et demie le salaire moyen dans l'industrie, soit environ \$20,000 aux taux actuels. Les travailleurs et les employeurs seraient tenus de cotiser au régime pour les gains n'excédant pas



The recommendation to increase the Canada/Quebec Pension Plan retirement benefits from 25 to about 50 per cent of annual earnings would mean that pensioners could receive a maximum retirement income of about \$10,000 under the plan or approximately \$12,000 when Old Age Security was added to it. This would represent a substantial increase in the amount of retirement income. Your Committee believes that this increase provides an excellent device for protecting Canadian pensioners in an age of inflation.

Your Committee also considers it important that the contributions received by the Canada/Quebec Pension Plan fund be invested in a way that would counteract the wastage by inflation to the maximum extent possible. At present these contributions are lent back to the provinces, usually in the form of long-term twenty year bonds, except for the hold back of an amount equal to three months of pension benefits.

These loans to the provinces are in direct proportion to the amount obtained from them through their contributions. The interest rates that the provinces pay are tied to the average interest rate on long-term federal bonds. These rates, which vary monthly, averaged around 9.5 per cent in the latter half of 1978, but around 6 per cent several years ago. The recent rates are therefore generally sufficient to counteract the effects of present inflation rates, while the old rates are not. This ability to offset the inroads of inflation is important because it affects the fund's capacity to index pension benefits without increased recourse to tax revenue.

Finally, your Committee believes that the private sector should pay more attention to the problem of long-service employees whose pension contributions are being eaten away by inflation because of the design of their pension plan. The problem is to design a pension plan that will provide the employees with the best safeguards possible. Generally, the type of pension plan based on earnings received immediately prior to retirement offers the best protection because these earnings usually keep up with cost-of-living increases during the course of employment. Wherever necessary the design of private plans should be modified so that the long-service employee's pension contributions are insulated from the effects of inflation to the fullest extent possible.

## Conclusions

Your Committee concluded

1. that inflation is one of the most serious problems facing pensioners on fixed incomes;
2. that inflation can rapidly reduce the purchasing power of retirement income that is not indexed or only partially indexed;
3. that it can also erode the pension credits which employees earn during employment and thereby reduce their pension benefits;
4. that this erosion does not arise under the Canada/Quebec Pension Plan, but does arise under private pension plans;
5. that private pension plans are unable or unwilling to index pension benefits, mainly because the overall rate of return on

\$20,000 et les premiers acquerraient des crédits de rentes au-dessus de ce montant.

La recommandation visant à faire passer les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec de 25% à 50% du salaire annuel, équivaut à permettre aux retraités de recevoir des prestations de retraite maximum d'environ \$10,000 ou \$12,000 avec les prestations de Sécurité de la vieillesse. Cela représenterait une augmentation sensible du revenu de retraite et ce serait un bon moyen de protéger les retraités canadiens contre l'inflation.

Le Comité estime également important que les cotisations versées au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec soient investies de façon à contrebalancer le plus possible les ravages de l'inflation. A l'heure actuelle, le montant de ces cotisations est prêté aux provinces, habituellement sous forme d'obligations à long terme d'une durée de vingt ans, sauf un montant retenu équivalant à trois mois de prestations de retraite.

Ces prêts aux provinces sont directement proportionnels au montant de leurs contributions et le taux d'intérêt est établi en fonction du taux d'intérêt moyen des obligations fédérales à long terme. Ce taux qui varie sur une base mensuelle, se situait autour de 9.5% dans la dernière moitié de 1978, mais n'était que de 6% il y a quelques années. Les taux d'intérêt récents suffisent généralement à compenser les effets des taux actuels d'inflation, ce qui n'était pas le cas dans le passé. De la possibilité de juguler l'inflation dépend la capacité des caisses de retraite d'indexer les prestations de pensions sans avoir davantage recours aux recettes fiscales.

Enfin, le Comité est convaincu que l'entreprise privée devrait s'attarder davantage sur le problème des employés ayant de nombreuses années de service et dont les cotisations versées à des régimes de retraite mal conçus sont rongées par l'inflation. Un régime de retraite doit pouvoir assurer la meilleure garantie possible au cotisant. En général, c'est le cas de ceux qui se basent sur les gains immédiatement avant la retraite, car habituellement ces derniers suivent la hausse du coût de la vie pendant la période d'emploi. Les régimes de retraite privés devraient au besoin, être modifiés de façon à assurer aux cotisations des employés ayant de longues années de service une protection maximale contre les effets de l'inflation.

## Conclusions

Le Comité conclut:

1. que l'inflation constitue l'une des principales difficultés des retraités à revenu fixe;
2. que l'inflation peut réduire rapidement le pouvoir d'achat d'un revenu de retraite qui n'est pas indexé ou qui ne l'est que partiellement;
3. que ce phénomène peut éroder les crédits de rentes accumulés par les employés pendant leur emploi et, partant, réduire leurs prestations de retraite;
4. que, à la différence du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec, les caisses de retraite privées ne sont pas à l'abri de cette érosion;
5. que les régimes de retraite privés ne peuvent pas ou ne veulent pas indexer les prestations de pensions, principalement

their investments may not rise by an amount corresponding to the rate of inflation;

6. that new solutions must therefore be found to protect pensioners from the ravages of inflation.

#### Recommendations

Your Committee recommends

1. that the ceiling under the Canada/Quebec Pension Plan (*the Year's Maximum Pensionable Earnings*) be raised by 50 per cent to 1½ times the average industrial wage, or approximately \$20,000 at current rates, so as to provide workers with a higher level of protection against inflation;

2. that the increase take place in annual increments so that the new level of the Year's Maximum Pensionable Earnings is attained by the time the total contribution level of 8 per cent is in effect;

3. that the private pension system be urged to modify the designs of its plans wherever necessary to protect the long-service employees' pension contributions by calculating pensions on the basis of final earnings or some similar variant;

4. that the provinces and the federal government take appropriate action to require all private pension plans under their jurisdiction to disclose to their participants how their funds are being invested and how they are performing.

### Part V

#### Women and Retirement

1. Women and the private pension system
2. The question of survivors' benefits
3. Women and the Canada/Quebec Pension Plan

#### 1. Women and the Private Pension System

In the past, the evolving complex of private pension plans discriminated against women, sometimes in a flagrant manner. The reasons for this derive mainly from the special place of women in the family and in the labour market in the nineteenth and early twentieth centuries. The legacy of earlier times persists today with the result that women, particularly elderly women, are often treated unfairly by private pension plans in comparison with their male counterparts.

Consequently, in 1977 60 per cent of unattached women over the age of 65 had incomes below the poverty level.<sup>1</sup> Unattached women are those who are either widowed, divorced, separated or have never been married, living alone without families, outside of institutions. Although nearly 60 per cent of all those 65 and over were women in 1976 approximately three times as many women as men in this age group were poor.

There are a number of historical and sociological reasons why so many old women are poor. The traditional role of women has changed rapidly as Canada moved from an agricultural to an industrial society. Farm wives workers, normally

parce que la hausse du taux global de rendement de leurs investissements peut être inférieure à celle du taux d'inflation;

6. qu'il faudra, par conséquent, trouver de nouveaux moyens de protéger les retraités contre les ravages de l'inflation.

#### Recommendations

Le Comité recommande:

1. que le plafond établi par le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec (maximum des gains annuels ouvrant droit à pension) soit majoré de 50% de façon à équivaloir à une fois et demie le salaire moyen dans l'industrie soit environ \$20,000 aux taux actuels, afin d'assurer aux travailleurs la meilleure protection possible contre l'inflation;

2. que cette majoration soit intégrée aux augmentations annuelles de sorte que le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension soit atteint au moment où le niveau de cotisation total de 8% s'applique;

3. que, s'il y a lieu, les caisses privées soient invitées à modifier leur régime en calculant les pensions sur la base de gains ultimes ou une formule équivalente, de façon à protéger les cotisations des employés ayant de longues années de service;

4. que les provinces et le gouvernement fédéral prennent les mesures voulues pour exiger de toutes les caisses de retraites privées relevant de leur compétence qu'elles divulguent à leur cotisants comment leurs fonds sont investis et combien ils rapportent.

### Partie V

#### Les femmes et la retraite

1. Les femmes et les régimes de retraite privés
2. La question des prestations au conjoint survivant
3. Les femmes et le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec

#### 1. Les femmes et les régimes de retraite privés

Dans le passé, l'évolution complexe des régimes de retraite privés s'est faite, parfois de façon flagrante, au détriment des femmes. Cela est dû principalement au statut particulier des femmes, dans la famille et sur le marché du travail, au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>. La tradition s'est maintenue jusqu'à nos jours; c'est pourquoi, dans les régimes privés, les femmes sont souvent victimes de certaines injustices par rapport à leurs homologues masculins.

Ainsi, en 1977, 60% des femmes seules âgées de plus de 65 ans, avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Les femmes seules comprennent les veuves, les divorcées ou séparées et les célibataires; elle vivent seules, sans famille, et en dehors des institutions spécialisées. Alors qu'en 1976, les femmes représentaient presque 60% de la totalité des personnes âgées de 65 ans ou plus, dans ce groupe d'âge, il y avait trois fois plus de femmes que d'hommes pauvres.

Il existe un certain nombre de facteurs historiques et sociologiques qui expliquent pourquoi tant de femmes âgées sont pauvres. Le rôle traditionnel de la femme a évolué rapidement alors que le Canada évoluait d'une société agricole à une



without pay, to help support the family unit and were an integral part of the agricultural economy. When, in the early part of the century people began to pour into the cities, women whose families were in the lower income brackets went to work for pay in factories, offices, and the service industries. Two world wars brought many more women into the labour force because they were needed to fill jobs left vacant by men who had joined the armed services. Increased industrialization during and after the wars made more jobs available, and women were ready and eager to fill them.

In the 1950s the number of women working for pay began to increase dramatically. Between 1956 and 1977 the participation rate of women in the labour force rose from 24.0 per cent to 45.9 per cent of the female population 15 and over.<sup>2</sup> During this period, the rise in the number of married women in the labour force was unprecedented, increasing from 14.6 per cent of all married women in 1956 to 44.2 per cent in 1977. In the same year, 60.4 per cent of the women in the labour force were married.<sup>3</sup>

There has, however, been a time lag in the recognition of the changing role of women so that pension plans still follow traditional, outmoded patterns. Until the period following the Second World War, women's attachment to the labour force was considered to be marginal except for their participation in a few occupational groups such as telephone operators, nurses, stenographers and so forth. At one time it was generally taken for granted that the financial security of a woman whether she stayed at home or worked for pay, was the responsibility of her family or her husband rather than of pensions. This is no longer true today.

As has been pointed out recently by the National Council of Welfare:

Almost all Canadian women get married, but very few can count on a man to provide for them for the rest of their lives. Even leaving aside the wives whose husbands have inadequate incomes, the vast majority of women are obliged at some point in their lives to take charge of their own economic needs . . . According to this reconstruction of 100 women's lives, almost three out of every four women will find themselves on their own sometime in their adult lives. Although 94 of every 100 women marry, only 26 can expect to live with their husbands until death. Of the others, 15 will separate or divorce and 53 will become widows.<sup>4</sup>

Obviously the private pension plans must now be reformed to recognize the role of women in a society that has changed drastically during the twentieth century. The statistics speak for themselves.

It has already been pointed out that in 1975 81 per cent of unattached women over 65 had no private pensions at all. On the basis of data collected by Health and Welfare Canada it is estimated that in 1975 the average income of all women 66 and over from private pensions (*including miscellaneous superannuation income and annuities*) was \$370. Of those who did receive private pensions the average amount was \$1976 per

société industrielle. Les femmes d'agriculteurs travaillaient, généralement sans rémunération; elles aidaient à subvenir aux besoins de la famille et faisaient partie intégrante de l'économie agricole. Lorsque les gens ont commencé à affluer vers les villes, au début du siècle, les femmes, dans les familles à faibles revenus, sont allées travailler dans les usines, les bureaux et le secteur des services. Les deux guerres mondiales ont accru la participation des femmes à la main-d'œuvre active, car il fallait combler les postes laissés vacants par les hommes engagés dans l'armée. Pendant et après les guerres, l'industrialisation plus rapide a multiplié les emplois que les femmes ont acceptés avec empressement.

Dans les années 50, le nombre des travailleuses rétribuées a connu une ascension vertigineuse. Entre 1956 et 1977, le taux de participation des femmes à la main-d'œuvre active est passé de 24% à 45.9% de la population féminine de 15 ans et plus.<sup>2</sup> Pendant cette période, le nombre de femmes mariées dans la population active a grimpé en flèche, passant de 14.6% des femmes mariées en 1956, à 44.2% en 1977. Au cours de cette même année, 60.4% des femmes faisant partie de la main-d'œuvre active étaient mariées.<sup>3</sup>

Comme il s'est passé un certain temps avant qu'on ne reconnaisse que le rôle des femmes avait changé, les régimes de retraite emploient encore des stéréotypes traditionnels et désuets. Jusqu'à la période qui a suivi la Seconde guerre mondiale, le lien unissant les femmes à la main-d'œuvre active était considéré comme marginal, sauf dans quelques groupes professionnels comme les téléphonistes, le personnel infirmier, les sténographes, etc. Il fut un temps où l'on considérait généralement que la sécurité financière d'une femme, qu'elle reste à la maison ou qu'elle ait un emploi rétribué, relevait de la responsabilité de sa famille ou de son mari, et non de celle d'un régime de retraite. Cela n'est plus vrai aujourd'hui.

Voici ce qu'affirmait récemment le Conseil national du Bien-être social:

Les Canadiennes se marient presque toutes, mais peu d'entre elles peuvent compter qu'un homme subviendra à leurs besoins tout au long de leur vie. Même en faisant abstraction des épouses dont le mari gagne un revenu inadéquat, les femmes, dans leur grande majorité, devront à un moment donné, subvenir à leurs propres besoins. Le tableau, qui donne un aperçu du mode de vie de 100 femmes, révèle que presque trois femmes sur quatre seront seules à un moment donné au cours de leur vie. Bien que 94 femmes sur 100 se marient, 26 seulement d'entre elles peuvent s'attendre à passer toute leur vie avec leur époux; 15 autres se sépareront ou divorceront, et 53 deviendront veuves.<sup>4</sup>

Il faut naturellement que les régimes de retraite privés soient reformulés en tenant compte du changement radical du rôle de la femme dans la société au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Les statistiques parlent d'elles-mêmes.

Comme nous l'avons déjà indiqué, 81 p. 100 des femmes seules de plus de 65 ans n'étaient pas couvertes par un régime de retraite privé en 1975. Selon les données recueillies par Santé et Bien-être social Canada, on estime qu'en 1975, le revenu moyen que toutes les femmes de 66 ans ou plus tiraient d'une retraite privée (y compris les divers revenus de pension et les rentes), était de \$370. La moyenne annuelle des sommes

year. Such income is particularly vulnerable to the wasting effects of rising prices.<sup>5</sup>

What are the causes of this shocking situation? Only 27 per cent of women in the labour force are enrolled in private pension plans. Most of these plans are operated by governments or Crown corporations. This means that only about 15 per cent of women workers in the private sector are covered.<sup>6</sup> As already mentioned, the Canadian Labour Congress has estimated that only between 4 per cent and 10 per cent of members of private plans ever receive a full pension. Thus, so many old women, even if they have worked for most of their lives, are poor.

A further reason for the appalling situation in which older women find themselves is that prior to the 1950s, the majority of young women usually worked for a short period before marrying and settling down to be a housewife and to raise a family. As a result, many pension plans did not include women on the grounds that their attachment to the labour force was temporary and few would remain until they reached a pensionable age. Even as late as 1976, 308 plans out of 16,000 still covered only men.<sup>7</sup>

Often too, built-in discriminatory schemes did not allow women to participate in a pension plan until an older age than men and required them to retire at a younger age. For example, compulsory retirement for women was frequently fixed at 60, while the age for men was 65. In consequence, women's pensions are often smaller because they are based on shorter periods of service.

In 1975 the earnings of full-time female workers were an average of 60 per cent of those of full-time men workers. On these grounds women's pensions are proportionately lower. In 1977, 22.6 per cent of all women in the labour force worked part-time and so their wages were generally lower than those of full-time workers.<sup>8</sup>

While the collective-bargaining process has brought significant pension benefits to many unionized employees, the vast majority of female employees work in non-unionized jobs or for small non-unionized employers who cannot afford pension plans. In addition, the job turnover for women is higher than for men because women often take time out to stay at home, particularly when their children are below school age.<sup>9</sup> Consequently, their ability to build up a pension is diminished.

The obvious cases of discrimination have been already modified by action under the federal and provincial human rights codes. The more important issue of comparative job evaluation in relation to pay and benefits is now being examined by human rights commissions. Success in their efforts will enable many women to have more adequate pensions in the future.

perçues par les bénéficiaires d'une pension privée était de \$1,976. Un tel revenu est particulièrement vulnérable face aux effets dévastateurs de la montée des prix.<sup>5</sup>

Quelles sont les causes de cette situation révoltante? Seulement 27 p. 100 des femmes faisant partie de la main-d'œuvre active adhèrent à un régime de retraite privé. La plupart de ces régimes sont gérés par les gouvernements ou par les sociétés de la Couronne. Cela signifie qu'environ 15 p. 100 seulement des travailleuses du secteur privé sont couvertes par un régime de retraite.<sup>6</sup> Comme nous l'avons déjà indiqué, le Congrès du travail du Canada a estimé que 4 à 10 p. 100 seulement des cotisants aux régimes privés avaient droit à une retraite complète. Voilà pourquoi tant de femmes âgées sont pauvres, même lorsqu'elles ont travaillé la plus grande partie de leur vie.

La situation dramatique des femmes âgées est également due au fait qu'avant les années 50, la majorité des jeunes femmes travaillaient habituellement pendant une courte période, puis elles se mariaient et restaient au foyer pour élever leurs enfants. C'est pourquoi, bon nombre de régimes de retraite excluaient les femmes sous prétexte que leur participation à la main-d'œuvre active était temporaire et que peu d'entre elles y resteraient jusqu'à l'âge de la retraite. Même en 1976, 308 régimes sur 16,000 ne comptaient que des hommes.<sup>7</sup>

De plus, il était fréquent que des dispositions discriminatoires inhérentes au régime interdisent aux femmes d'y participer avant un âge plus avancé que les hommes, et les obligent à prendre leur retraite plus tôt. Par exemple, la retraite obligatoire était souvent fixée à 60 ans pour les femmes, contre 65 ans pour les hommes. En conséquence, les pensions des femmes étaient souvent inférieures car elles étaient fondées sur une période de service plus courte.

En 1975, la rémunération d'une travailleuse à plein temps représentait en moyenne 60 p. 100 de celle de son homologue masculin. De ce fait, les retraites des femmes étaient proportionnellement moins élevées. En 1977, 22.6 p. 100 de toutes les femmes faisant partie de la main-d'œuvre active occupaient un emploi à temps partiel, si bien que leur salaire était généralement inférieur à celui des travailleurs à plein temps.<sup>8</sup>

Si le principe de la négociation collective a permis à bon nombre d'employés syndiqués d'obtenir d'assez généreuses prestations de retraite, la grande majorité des employées ne sont pas syndiquées ou travaillent pour un petit employeur qui n'est pas affilié à un syndicat et qui ne peut leur proposer un régime de retraite. En outre, le phénomène de rotation du personnel est plus accentué chez les femmes que chez les hommes, car celles-ci cessent souvent de travailler, particulièrement lorsqu'elles ont des enfants d'âge préscolaire<sup>9</sup>. Par conséquent, leurs possibilités de constituer un fonds de retraite diminuent d'autant.

Les cas patents de discrimination ont déjà été atténués par des mesures prises en vertu des lois fédérales et provinciales relatives aux droits de la personne. Des commissions des droits de la personne étudient actuellement la question plus fondamentale de l'évaluation comparative des emplois, en fonction du salaire et des avantages sociaux. Le succès de leur entreprise permettra à bien des femmes de bénéficier à l'avenir de pensions plus convenables.



There are, however, legitimate actuarial reasons for the difference between the pensions of men and women since women live an average of seven years longer than men. If pensions are expected to be paid for a greater number of years, it is reasonable to exact higher pension contributions from women or to pay smaller pensions. But apart from differences based on sound actuarial principles, your Committee believes that all forms of unfair discrimination against women in the pension field should be vigorously attacked by authorities responsible for human rights statutes.

## 2. The Question of Survivors' Benefits

Married women who may have to depend on income derived from their husbands' pensions may face straitened circumstances when their spouses die. Thus it is important to underline the deficiencies in plans relating to death benefits and pensions paid to survivors.

Survivors' benefits in most private pension plans and in some public sector plans are inadequate. In the federal public service and many other pension plans a widow receives 50 per cent of her late husband's pension.

In 1976, 93.9 per cent of the pension plans in the public and private sector, covering 42 per cent of all plan members, provided no widow's pension.<sup>10</sup> When the death of an employee occurred before retirement, 7.8 per cent of the plans provided no death benefit and if death occurred after retirement no benefit was payable in a comparable percentage of plans.

In many plans an employee is offered the option of either taking a pension that ends when he dies or of having some fraction of it paid to his widow. Because of the greater longevity of women, it is obvious that a pension with survivors' benefits will be smaller during a pensioner's lifetime than otherwise. Few employees take the option to provide for survivors' benefits for as one witness stated, "When a male is retiring and his pension is not too good to start with, he is not going to reduce it by 40 or 50 per cent. He is going to gamble on his future."<sup>11</sup>

It has been established that one survivor cannot maintain the same lifestyle with even one-half the income. The reduction in income often requires drastic financial readjustment for a widow, which may be very difficult at a time of emotional distress and few women are able to return to the labour force at such a time.

Presumably the rules apply with equal force whether the spouse is a man or a woman, but the most tragic case is certainly that of a widow who may be left destitute. If she is old enough she may receive some relief from an Old Age Security pension and related payments but her total income may be scanty at best. Your Committee finds it contrary to the public interest that so many pension plans offer options that potentially can impoverish widows. The problem of pensions for widows needs immediate attention, since by the end of the century it is forecast that there will be well over 2 million women in Canada over the age of 65, or almost double the number today.<sup>12</sup>

Cependant, des raisons d'ordre actuariel légitimes justifient une certaine différence entre les retraites des femmes et celles des hommes, étant donné que les femmes vivent en moyenne sept années de plus. Si l'on peut prévoir que la pension sera payée plus longtemps, il est raisonnable d'exiger des femmes des cotisations plus élevées, à moins de leur verser des pensions plus modestes. Mais en dehors des différences fondées sur les principes actuariels les plus sains, le Comité estime que toute forme de discrimination à l'encontre des femmes dans le domaine des retraites, devrait être combattue vigoureusement par les autorités chargées de défendre les droits de la personne.

## 2. La question des prestations au conjoint survivant

Les femmes mariées, dont le revenu dépend de la pension du mari, affrontent parfois des difficultés lorsque celui-ci vient à décéder. Il est donc important de souligner les lacunes des régimes en ce qui concerne les prestations de décès et la pension payée au conjoint survivant.

Dans la plupart des régimes privés et dans certains régimes publics, les prestations au conjoint survivant sont insuffisantes. Dans de nombreux régimes, celui de la Fonction publique fédérale notamment, la veuve reçoit 50% de la pension de son défunt.

En 1976, 93.9% des régimes de retraite des secteurs public et privé, couvrant 42% de tous les bénéficiaires de pension, ne prévoyaient aucune pension pour la veuve.<sup>10</sup> Pour les employés qui mouraient avant la retraite, 7.8% des régimes ne prévoyaient aucune prestation de décès, et dans une proportion comparable des régimes, aucune prestation n'était prévue dans le cas où la mort survenait après la retraite.

De nombreux régimes offrent à l'employé la possibilité de choisir entre une pension qui finit à sa mort, et une pension dont une partie est versée à sa veuve. Du fait de la plus grande longévité des femmes, il est évident qu'une pension prévoyant des prestations au conjoint survivant sera inférieure du vivant de son bénéficiaire. Rares sont les employés qui optent pour les prestations au conjoint survivant car, comme l'a déclaré un des témoins: Lorsqu'un homme prend sa retraite et que sa pension de départ n'est pas très élevée, il ne va pas accepter de la réduire de 40 ou de 50%. Il préférera courir le risque.<sup>11</sup>

Il est prouvé que le conjoint survivant ne peut garder le même train de vie lorsque son revenu diminue de moitié. La réduction du revenu oblige une veuve à procéder à des rajustements financiers radicaux qui peuvent être fort pénibles dans une période de détresse affective, et rares sont les femmes qui peuvent retourner sur le marché du travail à un moment pareil.

Ces règles s'appliquent sans doute de façon identique, que le conjoint soit un homme ou une femme, mais le cas de la veuve sans ressources est certainement le plus tragique. Si elle est suffisamment âgée, elle peut bénéficier d'un certain secours grâce à la sécurité de la vieillesse et aux versements connexes, mais dans le meilleur des cas, son revenu total restera modeste. Le Comité estime qu'il est contraire à l'intérêt public qu'un si grand nombre de régimes de retraite permettent des choix qui risquent de laisser des veuves dans le dénuement. Les pensions des veuves posent un problème urgent, étant donné qu'on prévoit qu'à la fin du siècle, il y aura, au Canada, plus de 2

### 3. Women and the Canada/Quebec Pension Plan

The Canada/Quebec Pension Plan, as has been emphasized, combines immediate vesting, portability, universality, and indexing, all of which make it superior to private plans. It does, however, have a serious weakness in that maximum amount of pension payable is relatively small. This weakness militates particularly against women.

In 1979, the average income for women from the Canada/Quebec Pension Plan was \$1,013 a year.<sup>13</sup> In part, this amount is so small because female workers generally earn less than men. As well, a large number of women work part-time for low pay and so some are not able to participate in the Canada/Quebec Pension Plan, since in 1978 an individual had to earn \$1,100 in order to contribute to the plan.

The present rules regulating the Canada/Quebec Pension Plan permit all participants to drop out the equivalent of 15 per cent of their lowest earning periods in order to calculate the basis of their ultimate pension. Many Canadian women leave the labour force permanently or temporarily in order to raise a family so it is clear that the 15 per cent dropout rule is not sufficient to provide them with an adequate pension.

In 1977 an attempt was made to meet this problem. Parliament passed a bill to amend the Canada/Quebec Pension Plan that enabled contributors to drop out any months of low or zero earnings spent at home caring for children under 7 years. Ontario and British Columbia vetoed this provision so that it never came into force. Since then Quebec has included the dropout provision in its provincial plan. This means that in nine provinces, Canadian housewives who must stay at home to raise their young families will have a reduced contribution period and thus lower pension benefits than if the dropout provisions had been ratified.

Under present policies, housewives who have never worked for pay will, of course, have no pension of their own of any kind. In recent years there has been considerable discussion about the need to provide them with pensions, since a woman who stays at home is making a great contribution to her family as well as to the economy. In order to recognize the value of the work done in the home, it has been suggested that a housewife should be allowed to make voluntary contributions to the Canada/Quebec Pension Plan. Conceivably, she would be able to do this if she has money of her own or if her husband can afford to pay the contributions on her behalf. In addition, she or her husband would also have to pay the employer's share. This would not be difficult for people in the upper-income brackets but people with low incomes would not be able to afford such an expense. In any case, there seems to be no feasible way to impute a money value to the work of a woman in the home. An even more cogent argument against this suggestion is that the Canada/Quebec Pension Plan is inherently tied to the concept of paid work. This point was

millions de femmes qui auront dépassé 65 ans, soit plus du double de leur nombre actuel.<sup>12</sup>

### 3. Les femmes et le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec

Comme nous l'avons déjà souligné, le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec permet à la fois l'attribution immédiate de la quote-part patronale, la transférabilité, l'universalité et l'indexation, ce qui le rend supérieur aux régimes privés. Il présente cependant une lacune importante dans la mesure où le montant maximal des pensions payables est relativement modeste. Cette insuffisance est particulièrement préjudiciable aux femmes.

En 1979, le revenu moyen des femmes qui bénéficiaient de ce Régime était de \$1,013 par an.<sup>13</sup> La modicité de ce montant est partiellement due au fait que les femmes qui travaillent gagnent généralement moins que les hommes. En outre, un grand nombre d'entre elles occupent un emploi à temps partiel faiblement rétribué, et certaines ne sont même pas en mesure de cotiser; en effet, en 1978, il fallait gagner \$1,00 pour pouvoir le faire.

Selon la réglementation actuelle, tous les participants au Régime ont le droit de déduire, dans le calcul de leur base de pension, l'équivalent de 15% des périodes où ils ont le moins gagné. Bon nombre de Canadiennes quittent temporairement ou définitivement le marché du travail pour élever leurs enfants et cette déduction de 15% est, de toute évidence insuffisante pour leur assurer une pension convenable.

En 1977, on a tenté de faire face à ce problème. Le Parlement a adopté une loi modifiant le Régime de façon que les cotisants puissent soustraire les mois à revenu faible, ou nul, passés à la maison pour garder des enfants de moins de 7 ans. L'Ontario et la Colombie-Britannique ont opposé un veto à cette disposition qui n'est donc jamais entrée en vigueur. Depuis lors, le Québec l'a incluse dans son Régime de rentes. C'est pourquoi dans neuf provinces, les ménagères qui doivent rester au foyer pour élever leurs jeunes enfants, auront une période de cotisations réduite et percevront donc des prestations de pension inférieures du fait de la non ratification de cette disposition.

Dans le régime actuel, les ménagères qui n'ont jamais occupé d'emploi rétribué n'ont naturellement droit à aucune pension. On a beaucoup discuté, ces dernières années, de la nécessité de leur assurer une pension dans la mesure où ces femmes contribuent grandement au sort de leur famille ainsi qu'à l'ensemble de l'économie. Pour reconnaître la valeur de leur travail, on a proposé de les autoriser à contribuer de leur plein gré au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec. Naturellement, elles ne pourraient le faire que si elles disposaient de la somme nécessaire ou si leur mari pouvait se permettre de contribuer en leur nom. En outre, ces ménagères, ou leur mari, devraient également verser l'équivalent de la part de l'employeur. Cela ne poserait pas de problème dans certains milieux, mais les gens à faibles revenus ne pourraient sans doute se permettre une telle dépense. De toute façon, il semble matériellement impossible d'évaluer convenablement le travail d'une femme à la maison. En outre, on objecte également à cette proposition l'argument très pertinent selon lequel le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec est



made very clearly by the Honourable Monique Bégin, the Minister of National Health and Welfare at the time in testimony before your Committee:

All the plans for the CPP are developed around the concept of paid employment and contributions. That is why I say we cannot realistically recommend using the CPP as the vehicle to provide pensions to housewives.<sup>14</sup>

In order to resolve the problem of pensions for housewives your Committee has concluded that pensions payable under the Canada/Quebec Pension Plan should be shared 50-50 between husband and wife. At the increased pension levels recommended in this report this approach should provide a reasonably adequate pension to wives who withdraw from the labour force permanently or temporarily or who never enter the labour force. For expository purposes it is assumed that the husband is the paid worker in the family, but the same basic rules would apply if the wife were the breadwinner.

Often the wife enters the labour force and accumulates pension credits before marriage and then, after a period of childbearing and childrearing, again takes up paid employment. In this situation, she would have two kinds of pension entitlements: those earned as a result of her own activity in the labour force, and those deriving from her share of her husband's pension. In the first case, the pension would not be payable until she had reached pensionable age, and in the second case payments to her would begin at the same time as her husband's pension.

Under this scheme, pension-sharing would apply as a general principle and not only in cases where the issue is the payment of pensions to housewives. Your Committee has adopted the view that pensions under the Canada/Quebec Pension Plan should be shared on a completely reciprocal basis; that is, both husbands and wives would be obligated to share equally any pension entitlement earned during their married life. This principle of reciprocity provides a solution for the specific problem of pensions for housewives and also reinforces the concept that marriage is a partnership of equals.

The notion of pension sharing does not appear revolutionary in the light of recent legal changes to establish the concept that marriage is a partnership between equals. Quebec was the first province to adopt rules to ensure that marriage is an equal partnership and to guarantee each spouse an equal share of the property derived from their joint effort and savings during marriage. At the dissolution of a marriage by divorce, separation, or death, each spouse is given one-half of all property acquired during the marriage other than by gift, will, or a legal succession.

Since this action in Quebec, all other provinces have proposed or enacted reforms providing for an equitable sharing of family assets on divorce or separation. The provinces of Ontario, Alberta, Manitoba, Prince Edward Island, and British Columbia have passed legislation recognizing the principle

intrinsèquement lié au principe du travail rémunéré. C'est ce qu'a exposé très clairement l'honorable Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, dans son témoignage devant le Comité:

Tout le R.P.C. est fondé sur cette notion d'emploi rémunéré et de contribution au régime. C'est la raison pour laquelle, je ne peux vraiment pas recommander que le R.P.C. serve de véhicule aux pensions versées aux ménagères.<sup>14</sup>

Le Comité propose que, pour résoudre le problème des pensions des ménagères, les prestations payables au titre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient divisées à parts égales entre le mari et la femme. Compte tenu de la recommandation du présent rapport visant à augmenter le montant des pensions, on pourrait ainsi assurer une pension raisonnable aux épouses qui quittent temporairement ou définitivement leur emploi ou à celles qui n'ont jamais travaillé. Pour faciliter l'exposé, nous avons supposé que c'était l'homme qui travaillait contre rémunération, mais les mêmes règles fondamentales s'appliqueraient dans le cas où la femme serait le soutien de famille.

Il arrive souvent que la femme commence à travailler et à accumuler des crédits ouvrant droit à pension avant son mariage, puis qu'elle abandonne temporairement son emploi rémunéré à l'occasion de naissances successives. Dans une telle situation, elle a donc deux types de droits de pensions: ceux qui résultent de son propre emploi et ceux qui résultent de sa part sur la pension de son mari. Dans le premier cas, elle n'aura droit à un versement que lorsqu'elle atteindra l'âge de la retraite, alors que dans le deuxième cas, les versements pourraient commencer en même temps que ceux perçus par son mari.

En vertu de ce principe, le partage de la pension s'appliquerait en règle générale et non pas seulement dans les cas où la question porte sur le versement d'une pension à une ménagère. Le Comité est d'avis que les pensions du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec devraient être partagées de façon entièrement réciproque, c'est-à-dire que le mari et la femme devraient être tenus de diviser en parts égales tous les droits de pension acquis depuis le mariage. Ce principe de réciprocité apporte une solution au problème particulier de la pension des ménagères et renforce la thèse de l'égalité dans le mariage.

La notion de partage des pensions n'a rien de révolutionnaire à la lumière des récents changements juridiques visant à faire du mariage une association de partenaires égaux. Le Québec a été la première province à adopter des règles qui reconnaissent au mariage ce caractère et qui garantissent à chaque conjoint une part égale des biens amassés grâce à l'épargne et aux efforts communs. Si le lien matrimonial est rompu pour cause de divorce, de séparation ou de décès, chacun des conjoints reçoit la moitié de tous les biens acquis pendant la vie commune autrement que par libéralité, succession testamentaire ou légale.

Depuis l'entrée en vigueur de cette mesure, au Québec, toutes les autres provinces ont envisagé ou adopté des réformes prévoyant un partage équitable des biens de la famille en cas de divorce ou de séparation. L'Ontario, l'Alberta, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique ont

that marriage is a partnership and that family assets acquired during the marriage should be shared.<sup>15</sup> The legislation in the province of British Columbia has actually defined pension rights to be part of the family assets.<sup>16</sup> In Manitoba rights accruing under pension plans are considered to be commercial assets, although they are subject to division in marriage breakdown.<sup>17</sup> In other provinces family court judges consider the value of pensions when dividing the assets if a marriage breaks down.

The concept of marriage as a partnership between equals has been recognized by Parliament. In 1977, after agreement had been reached with the provinces, the Canada/Quebec Pension Plan was amended to provide for the equal division of pension credits starting with the first year of marriage, or 1966, whichever is later, upon the dissolution of a marriage by divorce or annulment. On application, pension credits of the husband and wife are added together and divided equally. Quebec has made similar amendments to the Quebec Pension Plan.

Another problem associated with women and the Canada/Quebec Pension Plan concerns the treatment of wives of owners of unincorporated businesses or farms. While the proprietor can make contributions as a self-employed person, the wife (*or spouse*) employed in the enterprise may not contribute to the Canada/Quebec Pension Plan. The question is whether the discriminatory treatment of wives employed in unincorporated enterprises in contrast to those in incorporated ones is justifiable. Your Committee is of the opinion that the present arrangements are unfair and should be corrected.

## Conclusions

Your Committee concluded

1. that the private pension system in Canada has several features which discriminate against women;
2. that the inadequacy or absence of survivors' benefits and other short-comings of the private pension system contribute to the poverty of many elderly women;
3. that the pensions available to women under the Canada/Quebec Pension Plan are pitifully small;
4. that pension sharing is the best way of dealing with the inadequacies of pensions for housewives;
5. that the public pension system discriminates against women who are employed by their husbands in unincorporated enterprises such as farms.

## Recommendations

Your Committee recommends

1. that the federal and provincial governments and the pension industry be urged to make it obligatory for private pension schemes to provide adequately for survivors;
2. that the reciprocal and equal sharing of pensions under the Canada/Quebec Pension Plan be adopted as the best

adopté des lois reconnaissant les principes de l'association dans le mariage et du partage des biens acquis durant la vie commune.<sup>15</sup> La loi de la Colombie-Britannique définit expressément les droits de pension comme faisant partie des biens familiaux.<sup>16</sup> Au Manitoba, les droits conférés par les régimes de pension sont considérés comme des biens commerciaux, bien qu'ils soient soumis à partage en cas de rupture du lien matrimonial.<sup>17</sup> Dans d'autres provinces, les juges des tribunaux de la famille évaluent les pensions lors du partage des biens en cas de rupture du lien matrimonial.

Le Parlement a reconnu le principe qui fait du mariage une association de partenaires égaux. En 1977, après être parvenu à un accord avec les provinces, le Régime de pensions du Canada a été modifié pour prévoir un partage égal des crédits ouvrant droit à pension, accumulés à partir de la première année de mariage ou à partir de 1966, selon la dernière des éventualités, en cas de divorce ou d'annulation du mariage. Sur demande, ces crédits du mari et de la femme sont additionnés puis divisés par deux. Des modifications semblables ont été apportées au Régime des rentes du Québec.

Parmi les autres problèmes soulevés à propos du sort des femmes dans le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, figure le sort réservé aux épouses des propriétaires d'entreprises ou d'exploitations agricoles non constituées en société. Si le propriétaire peut contribuer au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec en tant que travailleur indépendant, son conjoint employé dans l'entreprise ne peut le faire. Il s'agit de savoir si cette discrimination à l'égard des conjoints employés dans une entreprise non constituée en société, par opposition aux entreprises constituées en sociétés, est justifiable. Le Comité estime que les dispositions actuelles sont injustes et devraient être corrigées.

## Conclusions

Le Comité conclut:

1. que le système canadien de régimes de retraite privés présente plusieurs caractères discriminatoires à l'encontre des femmes;
2. que l'insuffisance ou l'absence de prestations au conjoint survivant et les autres imperfections de ces régimes sont, en partie responsables de la pauvreté dont souffrent un grand nombre de femmes âgées;
3. que les pensions payables aux femmes aux termes du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, sont notoirement insuffisantes;
4. que le partage des pensions constitue la meilleure solution face à l'insuffisance des pensions des ménagères;
5. que le système public de pensions établit une discrimination à l'encontre des femmes employées par leur mari dans une entreprise non constituée société, par exemple dans une exploitation agricole.

## Recommendations

Le Comité recommande:

1. que l'on invite les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que l'ensemble des régimes de retraite à rendre obligatoires des plans assurant un revenu décent au conjoint survivant;
2. que le partage réciproque et égal des pensions, prévu dans le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, soit



method of providing pensions for housewives and that the equal sharing of any pension entitlements earned by either spouse during any period of marriage should confirm the fact that marriage has some of the essential qualities of a partnership;

3. that the rules which bar women employed by their husbands in unincorporated enterprises from contributing to the Canada/Quebec Pension Plan be eliminated;

4. that any unfair discrimination against women in the pension field not based on accepted and sound actuarial principles should be vigorously attacked by the provincial and federal authorities responsible for human rights.

## Part VI

### Special Groups in the Population

1. Mobile workers
2. Seasonal workers
3. The self-employed and Registered Retirement Savings Plans

#### 4. Avenues of progress

##### 1. Mobile Workers

The use of the term "mobile" in this context does not refer to itinerant workers but rather to those employees who work for more than one employer before retirement. This does not imply that they habitually work for short periods or that they change jobs with unusual frequency. They are merely people with interrupted work histories. It has already been mentioned that, on the average, Canadian workers change their jobs seven times during their working careers. At the present time, there is a provision in most of the legislation dealing with vesting that sets the minimum standard of 45 years of age and ten years of employment with the same employer. More liberal standards can be adopted in pension plans but the minimal criteria must be met where they are specified by statute. Workers who change their jobs either by intent or because of layoffs may well find it difficult to meet the criteria of vesting. In certain occupations, fairly frequent job changes are dictated by the nature of the work with the result that a high proportion of workers find that their pension right at the end of their working life are negligible or non-existent.

The Department of National Health and Welfare observed on the subject of mobile workers in a brief presented to your Committee:

The number actually receiving pensions is small, in large measure because of inadequate vesting provisions and a lack of portability between plans. Vesting provisions have improved substantially since the mid-1960's. The proportion of members in plans providing vesting with ten years or less service rose from 37 per cent in 1965 to 59 per cent in 1967. Much more is needed, however. Without major improvements in both coverage and vesting provisions, studies show that job mobility will continue to reduce the years of pensionable service for most workers.<sup>1</sup>

retenu comme la meilleure solution à l'égard des ménagères, et que le partage égal de tous les droits de pension acquis par l'un des époux durant toute période de vie commune, vienne confirmer le fait que le mariage présente certaines des caractères essentiels d'une association;

3. que les dispositions qui interdisent aux femmes employées par leur mari dans une entreprise non constituée en société de contribuer au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient éliminées;

4. que toute discrimination à l'égard des femmes, qui ne repose pas sur des données actuarielles bien établies, soit vigoureusement combattue par les autorités fédérales et provinciales chargées de défendre les droits de la personne.

## Partie VI

### Groupes particuliers de population

1. Les travailleurs mobiles
2. Les travailleurs saisonniers
3. Les travailleurs indépendants et les régimes enregistrés d'épargne-retraite
4. Les améliorations possibles

#### 1. Les travailleurs mobiles

Les travailleurs «mobiles», dont il est question ici, ne sont pas les travailleurs itinérants, mais plutôt ceux qui travaillent pour plusieurs employeurs avant de prendre leur retraite. Cela ne signifie pas qu'ils travaillent généralement pour une courte période ou qu'ils changent d'emploi plus fréquemment que d'autres. Il s'agit tout simplement de personnes dont la carrière a été fractionnée. Nous avons déjà dit qu'en moyenne, les travailleurs canadiens changent sept fois d'emploi durant leur carrière. Actuellement, la plupart des dispositions législatives qui traitent de l'attribution de la quote-part patronale imposent l'âge minimum de 45 ans et un minimum de dix années d'emploi auprès du même employeur. Les régimes de pension pourraient adopter des normes plus libérales, mais les seuils énoncés par la loi doivent être observés. Les travailleurs qui changent d'emploi soit de leur plein gré, soit du fait d'un licenciement, ont parfois de la difficulté à faire face aux critères régissant l'attribution de la quote-part patronale. Dans certains secteurs professionnels, la fréquence des changements d'emploi est imposée par la nature du travail; il en résulte, parfois, qu'une forte proportion de travailleurs n'ont droit, en fin de carrière, qu'à une pension négligeable, sinon nulle.

Voici ce qu'affirmait le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à propos des travailleurs mobiles dans un rapport présenté au Comité:

Il est incontestable que le petit nombre de prestataires est dû, en partie, au fait qu'il n'y a pas transférabilité entre les régimes de pensions des employeurs du secteur privé et à des dispositions insuffisantes quant à l'acquisition du droit. Même si ces dispositions ont été considérablement améliorées depuis le milieu des années 60, en même temps qu'augmentait le nombre de cotisants aux régimes qui assuraient le droit aux prestations après dix années de service ou moins (nombre qui est passé de 37% en 1965, à 59% en 1976), la situation laisse encore beaucoup à désirer. Des études montrent que la mobilité de l'emploi

To say that they should have set aside some appropriate portion of their earnings to finance their retirement years is no doubt excellent advice. Unfortunately, it is not very realistic, for several reasons. One is that for most young people retirement is beyond a far distant horizon and does not bear heavily on current decisions. For another thing, there are others who are concerned about the wasting effects of rising prices and worry that their savings will wither over a period of years. Perhaps of even greater importance is the natural human tendency to attach more importance to the satisfaction of current needs than to something that may be required in the remote future.

The problem is by no means uniquely Canadian. The Organisation for Economic Co-operation and Development observed in 1977 on the situation in fifteen OECD countries:

In the event of manpower mobility, the *maintenance of pension rights*, especially in private schemes, is not always provided for: a worker who changes his trade several times during his career (*or simply changes employers in the case of enterprise schemes*) may find that he cannot validate all his pension rights, particularly in schemes which require a minimum period of contribution.<sup>2</sup>

One approach to the problem of the mobile worker is to liberalize dramatically the vesting provisions that now exist. This suggestion has already been discussed in general terms in Chapter 2 of Part III. The basic proposal is that the time period required for vesting should be reduced to one year and that the age criterion should be abolished. This would mean that mobile workers would accumulate pension rights in the form of deferred annuities although it is likely that there would be a large number of small entitlements.

The administrative aspects of managing and controlling large numbers of these small deferred annuities by private employers are formidable. There is a cost associated with the record-keeping involved and this could become significant over a long period. An even more impressive problem would be to keep track of former employees who would be entitled to a deferred annuity at some future time. Conceivably there could be a number of different employers maintaining records for the same individual although the amounts involved for individual companies may be small. The lifespan of many small companies is limited because of mergers, bankruptcies and abandonment with the result that old employment records would be hard to maintain. Clearly the administrative aspects of early vesting could create serious difficulties, and it is essential to face this problem squarely.

Even where mobile workers' pension credits are now vested, the employers are in most cases unlikely to protect them from wastage by inflation between the time the employees terminate

continuera d'entraîner des réductions substantielles dans le nombre d'années de service admissible pour la plupart des travailleurs, si des améliorations majeures ne sont pas apportées à la protection et aux dispositions visant l'acquisition du droit.<sup>1</sup>

Il est sans doute judicieux de dire que ces travailleurs auraient dû mettre de côté une partie suffisante de leurs gains pour financer leur retraite. Malheureusement, ce n'est pas très réaliste, et cela pour différentes raisons. Tout d'abord, pour la plupart des jeunes, la retraite ne fait pas partie de la réalité palpable et n'entre pas en ligne de compte dans les décisions immédiates. Ensuite, il y en a d'autres qui s'inquiètent des effets dévastateurs de la montée des prix et refusent de voir leurs épargnes s'effriter au bout de quelques années. Mais l'élément primordial est sans doute constitué par la tendance naturelle à s'intéresser en priorité à la satisfaction des besoins courants, plutôt que de se préoccuper de nécessités éventuelles situées dans un lointain avenir.

Ce problème n'est nullement l'apanage du Canada. Voici ce que déclarait l'Organisation pour la coopération et le développement économique en 1977, à propos de la situation de quinze pays de l'OCDE:

En cas de mobilité de la main-d'œuvre, *le maintien des droits de pension*, notamment dans les régimes privés, n'est pas toujours assuré: un travailleur qui change plusieurs fois d'emploi en cours de carrière (ou qui change simplement d'employeur dans le cas des régimes d'entreprises), peut se trouver dans l'impossibilité de faire valoir ses droits de pension, notamment lorsque son régime impose une période minimale de contribution.<sup>2</sup>

L'une des solutions au problème des travailleurs mobiles consiste à libéraliser très largement les dispositions actuelles concernant l'attribution de la quote-part patronale. Cette proposition a déjà été évoquée en termes généraux au deuxième chapitre de la partie III. On propose essentiellement que la période nécessaire à l'attribution soit réduite à un an et que le critère d'âge soit supprimé. Les travailleurs mobiles pourraient ainsi accumuler des droits de pension sous forme de rentes différées, même si leurs périodes de travail ouvrant droit à pension sont nombreuses et brèves.

La gestion et le contrôle de cette multitude de petites rentes différées exigent des employeurs une administration écrasante. La tenue des dossiers est assez coûteuse et pourrait constituer un fardeau financier au bout d'un certain temps. Dans ce domaine se pose aussi le problème, encore plus délicat, de la tenue des dossiers pour les anciens employés qui auront droit à l'avenir à une rente différée. On peut aussi concevoir qu'un certain nombre d'employeurs différents tiennent à jour des dossiers pour le même travailleur, si modeste que soit la somme en cause dans chaque entreprise. La durée d'activité de nombreuses petites entreprises est limitée du fait des fusions, des faillites et des cessations d'activité, d'où la difficulté de garder trace de toutes les périodes d'emploi. Il est certain que les aspects administratifs de l'attribution rapide de la quote-part patronale pourraient créer de graves problèmes; il est donc indispensable de l'étudier à fond.

Même lorsque les crédits de retraite des travailleurs mobiles leur sont attribués, les employeurs sont rarement en mesure de les protéger contre l'inflation entre la fin de l'emploi et le



their employment and the time their retirement income begins. For example, an employee who started work at age 25 and left his first employer at age 45 might find his pension contributions inadequately protected against inflation between the ages of 45 and 65. Many pensions are based on final earnings, and the final earnings of an employee at age 45 would be considerably lower than the final earnings of the same employee at age 65 should there be inflation in the intervening years. During these twenty years the pension credits of the mobile workers would not be adjusted in line with cost-of-living increases, while those of the long-service employees would grow because their earnings would include cost-of-living adjustments as well as normal wage rate growth. The inability to protect the mobile workers' pension credits is a serious drawback of private plans.

There already exists, in the form of the Canada/Quebec Pension Plan, nation-wide administrative machinery that could absorb the many thousands of deferred annuities and incorporate them in the system. The computer facilities exist and could almost certainly absorb the additional record-keeping function. The files would also record the most recent employment record of individuals as well as their employment histories. Apart from this mechanical aspect of the operation, the existing pension scheme has a number of very desirable features which have already been described.

The funds accumulated under this proposal should be differentiated from the ordinary contributions to the funding of the Canada/Quebec Pension Plan. It is suggested that the accumulated funds should be invested by a self-supporting Crown agency made up of representatives from the insurance industry, financial institutions and pension funds as well as the general public. The administrative costs of the agency would be paid for out of earnings from its investments. The funds should be invested in accordance with the standards established for private pension funds. The proceeds from the investments would be applied to maintain the value of the locked-in contributions unimpaired by increases in consumer prices assuming that the yield on the investments would keep pace with inflation.

## 2. Seasonal Workers

Seasonal workers, such as fishermen, loggers and farmers, in certain areas, raise some of the problems of mobile workers in an aggravated form. Under any practical scheme of vesting it is not easy to include seasonal workers, particularly since many of them may never be able to qualify for vested rights. Many seasonal workers are either self-employed or do not quite fit into ordinary employment patterns. An example is the co-adventurer encountered in the fishing industry in the Maritimes. Another problem is that retirement is often a concept foreign to seasonal workers. They work as long as they are physically able and usually there is not the overnight change in status that characterizes retiring industrial or office workers. There does not appear to be any easy way of incorporating seasonal workers into private pension plans.

début des versements de pensions de retraite. Par exemple, un employé qui a commencé à travailler à 25 ans et qui a quitté son premier employeur vingt ans plus tard, pourrait voir ses cotisations sérieusement érodées par l'inflation avant qu'il n'atteigne 65 ans. Bon nombre de pensions sont calculées sur les gains ultimes, et il n'est pas rare que les gains d'un travailleur de 45 ans soient considérablement inférieurs à ceux qu'il réaliserait à 65, compte tenu de l'inflation qui peut sévir dans l'intervalle. Au cours de ces vingt ans, les critères de retraite du travailleur mobile ne seront pas rajustés sur l'augmentation du coût de la vie, alors que ceux des employés stables le seront et auront même bénéficié de l'augmentation normale des salaires. L'insuffisance de la protection des crédits de retraite des travailleurs mobiles constitue un sérieux inconvénient des régimes privés.

Grâce au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, il existe déjà un appareil administratif à l'échelle du pays; il pourrait prendre en charge des milliers de rentes différées en les incorporant à son système. Les ordinateurs déjà en place pourraient certainement assumer des fonctions supplémentaires de mise à jour de dossiers, qui contiendraient les données concernant les emplois les plus récents de chaque travailleur ainsi que celles relatives à sa carrière. En plus des aspects matériels de l'opération, le système de pensions dans sa forme actuelle présente un certain nombre d'avantages qui ont déjà été décrits.

Les fonds ainsi accumulés devraient être distincts des contributions ordinaires au financement du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec. On a proposé qu'ils soient investis par une société de la Couronne indépendante groupant des représentants du secteur des assurances, des institutions financières, des caisses de retraite ainsi que du public. Les coûts d'administration de cet organisme seraient couverts par le produit de ses investissements. Les fonds seraient investis conformément aux normes établies pour les caisses de retraite privées. Le produit des investissements servirait également à maintenir la valeur des cotisations bloquées par rapport à l'augmentation des prix à la consommation, en supposant que son rythme de croissance ne soit pas dépassé par celui de l'inflation.

## 2. Les travailleurs saisonniers

Dans le cas des travailleurs saisonniers comme les pêcheurs, les bûcherons et certains ouvriers agricoles, on retrouve une partie des problèmes posés par les travailleurs mobiles sous une forme encore aggravée. Il n'est pas facile d'inclure les travailleurs saisonniers dans un système réaliste d'attribution de la quote-part patronale, notamment parce que la plupart d'entre eux ne sont jamais en mesure de répondre aux critères applicables aux droits acquis. Il s'agit souvent de travailleurs indépendants, ou qui ne répondent pas aux modèles traditionnels de l'emploi. On peut citer l'exemple des pêcheurs co-intéressés des Maritimes. En outre, la notion de retraite leur est souvent étrangère. Ils travaillent tant qu'ils en sont physiquement capables et, généralement, ne s'arrêtent pas de travailler du jour au lendemain comme les travailleurs de l'industrie ou les employés de bureau qui prennent leur retraite. Il semble donc impossible de les incorporer dans des régimes de retraite privés.

The Canada/Quebec Pension Plan does, however, offer the possibility of providing seasonal workers with needed income support at the end of their working lives. It is true that the size of the pension under present rules would be small, but a strong case could be made for augmenting the contributions and the benefits of seasonal workers as the Canada/Quebec Pension Plan matures. The proposals advanced earlier concerning the liberalization of the plan could perhaps be applied with little change to seasonal workers, although some special arrangements would be essential.

### 3. The Self-Employed and Registered Retirement Savings Plans

Self-employed individuals such as doctors, lawyers and other professionals were given an important concession in 1957 when, by an amendment of the Income Tax Act, they were permitted to deduct from their incomes amounts contributed to a Registered Retirement Savings Plan or RRSP. The purpose was to defer the tax on this portion of income and to pay it on the amounts withdrawn during retirement or some other period when the individual was in a lower tax bracket. Contributions of up to the lesser of 20 per cent of annual income or \$5,500 can be deducted. If, however, the individual is employed and belongs to a registered pension plan the limit of the deduction is \$3,500 or 20 per cent of earned income, whichever is smaller. While initially the scheme was designed to serve the self-employed, its application is now universal and RRSPs can be established by anyone.

Although there are some variations in the nature of RRSPs, it is usual that an individual or a spouse makes payments to a financial institution and upon retirement receives payments that are taxable. One of the rules issued by the Department of National Revenue governing RRSPs was that the funds accumulated in an RRSP must begin to be used no later than age 71. At one time, the proceeds could be used after age 60 only to procure a life annuity but in 1978 the law was changed to permit withdrawals from the fund to be spread over the years between the establishment of the fund and age 90. Any lump sum withdrawals at anytime would, of course, be taxable at the normal rates.

There is no doubt that an RRSP can help to augment an employee's retirement income. What is doubtful, however, is whether the RRSP is an appropriate means to augment the retirement income of the average or low-income worker. The ability of such tax deferral schemes to provide adequate coverage for those groups currently not covered by the private pension system, particularly the low-income groups, is minimal. Table 6 shows the rate of coverage of RRSPs for each income class in 1976. It is easy enough to see that RRSPs as a form of private saving are accessible in significant amounts only to those who can save. Clearly, the Canada/Quebec Pension Plan is far superior for the lower-income groups as a device for saving for retirement than RRSPs.

An examination of comparable figures for the 1974 taxation year shows that the changes between 1974 and 1976 were not significant.

Par contre, le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec offre la possibilité de leur assurer le revenu dont ils auront besoin à la fin de leur carrière. Il est vrai que la pension prévue selon les règles actuelles est modeste, mais on pourrait assez facilement prévoir une augmentation des cotisations et des prestations des travailleurs saisonniers à mesure qu'évoluerait le Régime. Les propositions formulées précédemment quant à la libéralisation du système, pourraient peut-être s'appliquer ici avec quelques changements, même si des dispositions spéciales aux travailleurs saisonniers semblent indispensables.

### 3. Les travailleurs indépendants et les régimes enregistrés d'épargne-retraite

Les travailleurs indépendants comme les médecins, les avocats et les membres des professions libérales, ont obtenu une concession importante en 1957 lorsqu'une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu les a autorisés à déduire de leur revenu les sommes versées à un régime enregistré d'épargne-retraite ou REER. On a voulu ainsi différer l'imposition sur cette partie du revenu et la reporter sur les sommes retirées pendant la retraite ou pendant tout autre période où l'intéressé se trouve dans une tranche inférieure d'imposition. Il peut déduire le moindre de 20% de son revenu annuel ou de \$5,500, alors que les employés qui cotisent à un régime enregistré de retraite peuvent déduire le moindre de 20% de leur revenu, ou de \$3,500, seulement. Cette possibilité était initialement réservée aux travailleurs indépendants mais elle est devenue universelle, et n'importe qui peut maintenant en bénéficier.

Sous réserve de certaines différences d'un régime à l'autre, le principe de fonctionnement est le suivant: l'individu ou son conjoint effectue des versements à une institution financière et, au moment de la retraite, reçoit des versements qui sont alors imposables. Conformément à une règle du ministère du Revenu national, le bénéficiaire est obligé de commencer à puiser dans les fonds accumulés dans un REER avant d'avoir 71 ans. Il fut un temps où les produits du fonds pouvaient, à partir de l'âge de 60 ans, être transformés en rente viagère, mais la loi a été modifiée en 1978 pour permettre l'échelonnement de retraite entre la création du fonds et l'âge de 90 ans. Tout retrait global à un moment quelconque serait naturellement imposable au taux normal.

Nul doute que les REER peuvent augmenter les revenus du retraité. On peut cependant se demander s'ils conviennent aux travailleurs à revenu faible ou moyen. Un tel système d'imposition différée n'est guère en mesure de venir en aide aux groupes non couverts actuellement par les régimes de retraite privés, particulièrement aux groupes à faible revenu. Le tableau 6 montre l'étendue de la couverture des REER dans chaque catégorie de revenu en 1976. On constate facilement qu'en tant que mode d'épargne privée, les REER ne présentent des avantages réels que pour ceux qui peuvent y contribuer largement. De toute évidence, le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec est de loin préférable au REER pour les personnes à faible revenu qui veulent épargner en vue de leur retraite.

La comparaison avec les chiffres correspondants pour 1974, montre que les modifications apportées entre 1974 et 1976 ont été minimes.



These plans are not, in general, an effective complement to a private job-related plan since they are of benefit mainly to a few, mostly upper-income earners. Moreover, since an RRSP is a tax deferral plan, the benefits accrue to those in the higher tax brackets. The usefulness of RRSPs to low and medium-income groups is minor because their tax liabilities and their ability to save are limited.

Table 6

Average Contributions to Registered Retirement Savings Plans by Income Class (1976)

Income class (dollars)	Average contributions	Coverage as per cent of income class
0 - 2,000	381.11	0.25
2,000 - 3,000	429.82	0.44
3,000 - 4,000	342.39	0.72
4,000 - 5,000	396.76	1.49
5,000 - 7,000	616.99	2.79
7,000 - 10,000	771.44	5.95
10,000 - 15,000	1,052.87	11.98
15,000 - 20,000	1,343.53	20.89
20,000 plus	251.21	41.41
<b>TOTAL</b>	<b>1,638.24</b>	<b>10.46</b>

Source: Revenue Canada, *Taxation Statistics, 1978 Edition* (1976 taxation year).

It should be noted that some employers are using so-called group RRSPs as a substitute for a more conventional pension plan but this designation is valid for administrative purposes only and, in fact, the group RRSPs are merely an aggregation of individual plans.

Despite their place as a tax avoidance device, RRSPs have some basic handicaps. In case an emergency arises and it becomes necessary to withdraw the money accumulated in the fund, the tax liability might be quite high. Apart from this, some RRSPs are subject to either front end loading or administrative charges that may be unexpectedly high.

There is also the persistent problem of the eroding effect of inflation. For an average person the amount that can be diverted to an RRSP is limited, with the result that it takes a considerable period to build up a capital sum sufficient to yield a worthwhile pension. In the intervening years inflation may be very damaging unless the RRSP can be insulated against its effects.

#### 4. Avenues of Progress

It is abundantly clear that the private pension system is not adapted to dealing with mobile workers, seasonal workers, or the self-employed. A pension system with rigid vesting requirements might inhibit the mobility of workers and have undesirable effects on the economy. At the same time, mobility does lead to sacrifice of pension benefits associated with private plans. In the same way, seasonal workers are handicapped since it is nearly impossible for them to participate in private

De façon générale, ces régimes ne constituent pas un bon complément des régimes privés proposés par l'employeur étant donné qu'ils ne peuvent profiter qu'à un petit nombre d'individus au revenu élevé. En outre, dans la mesure où le REER constitue un report de l'impôt, il profite principalement aux contribuables des tranches supérieures d'imposition. L'utilité du REER pour les groupes à revenu faible ou moyen est minime car leur assujettissement à l'impôt et leur faculté d'épargner sont limités.

Tableau 6

Moyenne des cotisations versées à des Régimes enregistrés d'épargne-retraite, par catégorie de revenus (1976)

Catégorie de revenus (en dollars)	Moyenne des cotisations	Pourcentage des cotisants par catégorie de revenu
0 - 2,000	381.11	0.25
2,000 - 3,000	429.82	0.44
3,000 - 4,000	342.39	0.72
4,000 - 5,000	396.76	1.49
5,000 - 7,000	616.99	2.79
7,000 - 10,000	771.44	5.95
10,000 - 15,000	1,052.87	11.98
15,000 - 20,000	1,343.53	20.89
20,000 plus	251.21	41.41
<b>TOTAL</b>	<b>1,638.24</b>	<b>10.46</b>

Source: Revenu Canada, *Statistiques sur l'impôt, Édition de 1978* (année d'imposition: 1976).

On remarquera que certains employeurs utilisent de prétendus REER collectifs à titre de régimes de retraite, mais cette appellation n'est acceptée qu'à des fins administratives; en fait, les REER collectifs sont tout simplement des ensembles de régimes individuels.

Bien qu'ils constituent un moyen d'échapper à l'impôt, les REER présentent certains inconvénients fondamentaux. Si un cas d'urgence oblige l'épargnant à retirer l'argent accumulé dans son REER, l'impôt qu'il devra acquitter pourrait être considérable. En outre, certains REER sont soumis à des frais de constitution ou à des frais administratifs dont le montant cause parfois des surprises.

Il faut également tenir compte du problème constant des effets de l'inflation. Les sommes qu'une personne au revenu moyen peut placer dans un REER sont limitées, si bien qu'il lui faudra très longtemps pour constituer un capital susceptible de produire une pension suffisante. Entre-temps, l'inflation peut avoir des effets dévastateurs si le régime d'épargne n'est pas suffisamment protégé.

#### 4. Les améliorations possibles

Il est bien certain que les régimes privés de pension ne sont pas adaptés aux cas particuliers des travailleurs mobiles, des travailleurs saisonniers ou des travailleurs indépendants. Un système de pension assorti d'exigences strictes, quant à l'attribution de la quote-part patronale, pourrait être préjudiciable à la mobilité de la main-d'œuvre et, finalement, à l'économie. En même temps, cette mobilité aboutit au sacrifice des prestations de retraite des régimes privés. De la même façon, les travail-

pension schemes because of the sporadic nature of their work and their inability to meet vesting standards. There are strong arguments for treating seasonal workers as a special group under the Canada/Quebec Pension Plan. Another group of individuals who suffer from discrimination are the self-employed. The concern here is not with the highly paid professionals who can look after their own financial affairs but with the low-income groups who manage small enterprises. There does not appear to be any practical way to assist these various disadvantaged groups except by a major overhaul and liberalization of the Canada/Quebec Pension Plan.

### Conclusions

#### Your Committee concluded

1. that the pension entitlements of mobile workers, seasonal workers and certain classes of self-employed workers are inadequate.

### Recommendations

#### Your Committee recommends

1. that, with the introduction of early vesting, the pension benefits of mobile workers under private pension schemes be transferred to the Canada/Quebec Pension Plan;

2. that the fund accumulated by the Canada/Quebec Pension Plan consisting of the pension benefits of mobile workers be managed by a Crown agency consisting of representatives of the insurance industry, financial institutions and pension funds as well as the general public, with the primary purpose of investing the contributions in an efficient manner and protecting the fund against the inroads of inflation;

3. that the benefits that have accrued to individuals be made available to them on retirement in the form of annuities;

4. that the problem of inadequate or nonexistent pensions for seasonal workers be dealt with by creating a special category for such workers under the Canada/Quebec Pension Plan with a premium and payout structure designed to meet the abnormal aspects of seasonal employment;

5. that the appropriate body or bodies provide the public with clear standardized statements of all the conditions attached to RRSPs, including administrative costs, fees for termination and any other aspect of RRSPs relevant to the investor.

### Part VII

#### Assistance for the Aging

1. Services for the elderly
2. Alternatives to living in institutions
3. Retired people as a resource
4. The conservation of people

leurs saisonniers sont pénalisés dans la mesure où il leur est pratiquement impossible de participer à des régimes privés du fait de la nature sporadique de leur travail et de leur impossibilité de satisfaire aux critères d'attribution de la quote-part patronale. Il y aurait tout lieu de faire des travailleurs saisonniers un groupe particulier dans le Régime de pensions du Canada ou des rentes du Québec. Le groupe des travailleurs indépendants est lui aussi victime d'une certaine discrimination. Il n'est pas ici question des membres aisés des professions libérales qui n'ont guère de problèmes financiers, mais des personnes à faible revenu qui gèrent de petites entreprises. Il semble impossible de venir en aide à ces différents groupes désavantagés, si ce n'est par une refonte en profondeur du Régime des pensions du Canada ou de rentes du Québec dans le sens de la libéralisation.

### Conclusions

#### Le Comité conclut:

1. que les conditions ouvrant droit à pension, applicables aux travailleurs mobiles, aux travailleurs saisonniers et à certaines catégories de travailleurs indépendants, sont inadéquates.

### Recommandations

#### Le Comité recommande:

1. que grâce à l'attribution rapide de la quote-part patronale, les prestations de retraite des travailleurs mobiles dans le cadre des régimes privés, soient transférées au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec;

2. que les fonds accumulés par le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec sous forme de cotisations de retraite des travailleurs mobiles, soient gérés par une société de la Couronne composée de représentants du secteur des assurances, des institutions financières, des caisses de retraite ainsi que du public, et qui aura pour tâche essentielle d'investir les cotisations de façon efficace et de protéger les fonds contre les méfaits de l'inflation;

3. que les sommes accumulées au profit d'un individu soient mises à sa disposition au moment de la retraite sous forme de rente;

4. que le problème des pensions insuffisantes ou inexistantes des travailleurs saisonniers soit résolu par la création d'une catégorie spéciale pour ces travailleurs dans le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, où l'on prévoira un système de primes et de versements susceptible de faire face aux aspects particuliers de l'emploi saisonnier;

5. que les organismes appropriés informent clairement le public de toutes les conditions dont sont assortis les REER, notamment des frais d'administration et de liquidation, ainsi que de toutes les caractéristiques des REER susceptibles d'intéresser les investisseurs.

### Partie VII

#### Aide aux personnes âgées

1. Services aux personnes âgées
2. Vivre ailleurs qu'en institution
3. Les retraités, une ressource
4. Un potentiel à conserver



## 1. Services for the Elderly

While older people may continue to work for longer periods, there will come a time when they may want or be forced to retire. Then they may require help from the community, additional services, and perhaps some recognition from former employers.

Once employees retire, it is quite a common practice for employers to maintain contact with them in one way or another. Sometimes this involves sending them staff publications regularly or inviting them to participate in the social events of the active employees. In other cases, former employees are encouraged to participate in the social or recreational clubs that primarily serve regular employees. In addition, there are many associations of retirees who meet regularly and carry out active social or cultural programs. Although in some cases the costs to the employers are not great, their involvement is benevolent and possibly is good for the public relations of the company. Clearly, one of the great enemies of the retired is loneliness and these employer-sponsored efforts to help them maintain social contacts are valuable. Despite some productive programs, there are still few instances where retired people have any company-sponsored plan to assist them in becoming accustomed to their new regime. Because of the gaps, the federal government in Canada has undertaken, among other things, a noteworthy scheme known as New Horizons which deserves more careful examination.

The New Horizons program was begun in July, 1972 on an experimental basis with an annual budget of \$10 million. The announced purpose of the scheme was to permit groups of retired persons to take a more active part in community activities. However, it was to be the responsibility of the retired groups to select their own social or other activities, the role of the government being to provide cash grants but not to initiate projects. The program relies on volunteers who select and carry out programs of their own choosing.

At the end of 1974 it was agreed that the program should be a continuing one and the annual grant was increased to \$14 million. Provision was also made for regular consultation with the provinces to achieve a co-ordinated approach.

Financial assistance is available for periods up to eighteen months. It is hoped, of course, that the projects will be able to continue with other resources after the New Horizons funding is exhausted. Some of the major activities sponsored have been concerned with sports and recreation, crafts, educational, historical and other cultural activities, information services and drop-in centres. Projects have to meet specified criteria to qualify for federal grants, and reviews are carried out from time to time to assess the effectiveness of the program. There can be little doubt, however, that the New Horizons program, despite its modest size, has made a significant contribution to the elimination of one of the bugbears of old age, a feeling of isolation.

Income is of great importance to retired people but there are other needs which must be borne in mind. One of these is the provision of counselling services. These may cover a wide range of subjects.

## 1. Services aux personnes âgées

Les personnes âgées sont encore bien souvent en état de travailler, mais vient un moment où elles aspirent à la retraite ou y sont contraintes. Dès lors, elles ont besoin de l'aide de la collectivité, de services supplémentaires et, sans doute, d'une certaine reconnaissance de la part de leurs anciens employeurs.

Le plus souvent, ceux-ci gardent des contacts avec leurs employés à la retraite, notamment en leur envoyant régulièrement des bulletins d'entreprise ou en les invitant à participer aux activités sociales du personnel. Dans d'autres cas, les anciens employés sont amenés à collaborer aux associations sociales ou récréatives destinées essentiellement aux employés en activité. En outre, de nombreuses associations de retraités se réunissent régulièrement pour réaliser des programmes d'activités sociales ou culturelles. La participation bénévole des employeurs ne coûte souvent pas grand-chose et leur permet d'améliorer les relations publiques de leur entreprise. L'isolement étant le pire ennemi des retraités, les efforts que déploient les employeurs pour maintenir avec eux des contacts sociaux sont très appréciables. En dépit de programmes dynamiques cependant, il existe encore des retraités qui n'ont accès à aucune forme d'activité patronnée par leur employeur, qui leur permette de s'habituer à leur nouvelle existence. Afin de combler les lacunes de ce genre. Le gouvernement fédéral a créé, entre autres, un programme remarquable connu sous le nom de Nouveaux horizons, qui mérite un examen attentif.

Ce programme a été créé, à titre expérimental, en juillet 1972 et pourvu d'un budget de \$10 millions. Il a pour but de permettre à des groupes de retraités de participer davantage à la vie de la collectivité. Ces groupes choisissent eux-mêmes leurs types d'activités, le gouvernement se limitant à accorder des subventions et non pas à lancer des projets. Le projet repose entièrement sur des bénévoles qui choisissent et appliquent eux-mêmes les programmes.

A la fin de 1974, le programme Nouveaux horizons est devenu permanent et sa subvention annuelle a été portée à \$14 millions. Par ailleurs, les autorités ont pris des dispositions afin de consulter régulièrement les instances provinciales en vue d'assurer sa coordination.

Les subventions sont accordées pour une période n'excédant pas dix-huit mois. Il est à espérer que les projets mis en place à ce titre, pourront continuer une fois les fonds épuisés. Les subventions vont principalement aux activités sportives et de loisirs, à l'artisanat, aux activités éducatives, à l'histoire et autres activités culturelles, aux services d'information et à des centres d'accueil. Les projets subventionnés doivent répondre à des critères précis et des vérifications ont lieu de temps à autre pour en évaluer l'utilité. Malgré ses faibles moyens, le programme Nouveaux horizons a, sans aucun doute, contribué sensiblement à éliminer l'une des bêtes noires de la vieillesse, le sentiment d'isolement.

Le revenu constitue, certes, une question importante pour les personnes à la retraite qui ont aussi d'autres besoins non négligeables, notamment l'accès à des services d'orientation couvrant une vaste gamme de sujets.

First, there is the question of health care. The main concern here is not with acute medical problems but rather with the benefits of physical activity, the importance of good nutrition and of regular medical and dental examinations. Nutrition is of special importance because of widespread ignorance of good nutritional practice. With some old people, poverty or lack of appetite may lead to poorly balanced meals and too much reliance on tea and toast or similar snacks. Sometimes elderly individuals or couples find the preparation of proper meals too much bother or the preparatory shopping burdensome with the result that they may encounter some nutritional deficiency or imbalance. There is little doubt that the imaginative program identified as Meals on Wheels is of incalculable benefit to many of the elderly who are frail or whose mobility is impaired.

Second, elderly people often have a need for objective and professional financial advice. They may need guidance, for example, in connection with their housing. Not infrequently the drop in post-retirement income is significant and it may not be practical to keep the same living quarters. This is a situation where good advice is essential because the amounts of money involved may be large. In another field, some old people have tax problems and need help in completing income tax returns.

Third, and allied to this is the possible need for legal counselling. Old people may well need legal advice in dealing with some issue such as a landlord-tenant dispute, the drawing up of a will or some consumer problem where they have been victimized.

The surveillance of the elderly may be a major benefit whether it be done on a volunteer basis or by the use of professionals such as visiting nurses. The system of regularly telephoning elderly people who live alone is an economical and useful technique for assuring that someone who is incapacitated because of an accident or illness will get attention. Sometimes this is something that can be done through church groups. This question was reviewed by the Organisation for Economic Co-operation and Development, which concluded:

It does not become a society to leave old people completely isolated, at the mercy of the slightest accident of health which, in the absence of any contact with the outside world, may assume tragic proportions. A telephone network should at least be installed so that old people can always get in touch with a caretaker service.<sup>1</sup>

Despite the undoubted usefulness of providing the elderly with skilled professional counselling it is well known that "fine words butter no parsnips." What is often more essential is the provision of specific physical services.

## 2. Alternatives to Living in Institutions

The members of an extended family were often available to provide help to the elderly in the past. They continue to need these services and there is no adequate substitute even if the old people have adequate incomes. The support provided by family members can make life more agreeable for the elderly quite apart from the fact that it helps to keep them out of institutions. The system of mutual support that was once standard is disintegrating and there is needed in its place a

Il y a, premièrement, la question des soins de santé; il ne s'agit pas tant de soigner des maladies graves que de souligner l'importance des exercices physiques, d'une bonne alimentation et des examens médicaux et dentaires réguliers. L'alimentation constitue un problème majeur compte tenu de l'ignorance générale en matière de nutrition. Chez certaines personnes âgées, la pauvreté, le manque d'appétit ou encore l'ennui de préparer les repas ou de faire les courses, peuvent provoquer des carences ou des déséquilibres alimentaires. À cet égard, le programme de télérestauration constitue une aide des plus précieuses pour bien des vieillards trop faibles ou incapables de se déplacer.

Deuxièmement, les personnes âgées ont souvent besoin de conseils financiers objectifs donnés par des professionnels, notamment en matière d'habitation. Il n'est pas rare qu'elles se retrouvent avec un revenu sensiblement inférieur et éprouvent de la difficulté à conserver leur logement. Le cas échéant, elles ont besoin d'avis autorisés, car l'enjeu financier est souvent de taille. D'autres personnes âgées sont aux prises avec des problèmes fiscaux et peuvent, par exemple, avoir besoin d'aide pour remplir leur déclaration d'impôt.

En troisième lieu, elles peuvent avoir besoin de conseils juridiques, afin de régler un différend entre propriétaire et locataire, pour rédiger un testament ou encore pour régler des abus dont elles ont été victimes en tant que consommateurs.

Il peut y avoir grand avantage à surveiller les personnes âgées, soit par l'intermédiaire de bénévoles, soit en faisant appel à des personnes spécialisées comme les infirmières itinérantes. Le téléphone constitue un moyen économique et utile d'assurer une communication régulière avec des personnes immobilisées à la suite d'un accident ou d'une maladie. Les associations paroissiales peuvent aussi jouer un rôle utile à cet égard. L'OCDE, dans une étude à ce sujet, conclut que:

La société ne peut laisser les personnes âgées dans un isolement complet, exposées à des malaises qui, si légers soient-ils, peuvent, du fait de leur isolement, prendre des proportions tragiques. Les personnes âgées devraient au moins disposer d'un service téléphonique leur permettant de communiquer en tout temps avec un service d'aide à domicile.<sup>1</sup>

En dépit de l'évidente utilité des services d'orientation mis à la disposition des personnes âgées, les belles paroles ne suffisent pas et il est souvent plus urgent de prévoir des services matériels précis.

## 2. Vivre ailleurs qu'en institution

Dans le passé, les familles nombreuses pouvaient souvent assurer elles-mêmes aux vieillards l'aide dont ils avaient besoin. Cette aide est toujours indispensable et rien ne peut lui être substitué même lorsque les intéressés sont à l'aise financièrement. La famille peut contribuer à leur rendre la vie plus agréable et leur éviter le séjour dans des institutions. Mais la solidarité qui, dans le passé, était de règle, se perd actuellement et il faudra donc trouver un autre moyen de s'occuper



system which will look after the elderly. They obviously have a need for social services quite different from other segments of the population. The goal is to provide the elderly with the means of achieving a fulfilling and comfortable life.

To uproot the elderly from their accustomed surroundings is often a cruel if unavoidable act. There is a certain serenity about living with the same furniture and the same neighbours, not necessarily because of their quality but because they are familiar and comfortable. Perhaps this is because of past associations or memories of happy or sad events. There is an aura about old houses and it becomes a part of the people who live in them. If they are forced to conclude after retirement that they can no longer stay in their home or apartment, they leave something of themselves behind. Probably the most usual reason for moving is that retirement income is no longer sufficient to pay for the costs of their home or their rent. Your Committee is of the opinion that the proper authorities might consider a general abatement of property taxes for those 65 and over in situations where such taxes were causing hardship. Cheaper alternatives might have to be found in a less expensive neighbourhood or in some more drastic step such as moving in with relatives. It is not the intention to dwell on the particular problem arising out of severe cuts in income in this place but rather to consider the plight of the elderly who can no longer manage their homes because of infirmity.

In part, the problem arises from the severe winters in Canada. Shopping may involve difficulties if it means walking on icy streets in bad weather conditions. Snow removal around the home is a tedious and often backbreaking operation best performed by young people or machinery but unsuitable for the elderly whether or not they have cardiac problems.

Although the heavy outdoor work stands out as a problem it must also be emphasized that many routine household chores are physically demanding. If the elderly develop physical infirmities, they often find such things as vacuum cleaning or doing the laundry too taxing. Cleaning in awkward places may also be beyond their ability because they have lost the agility they once had.

Arranging assistance for outdoor chores is often relatively easy, particularly if there are young people in the neighbourhood. However, the provision of homemaking services to the elderly requires much more effort and difficulty, partly because of the scarcity of labour that is willing or competent to do the often unattractive household tasks that cannot be done by the frail elderly. In order to function efficiently, home-making services should be arranged for by a social service or related agency with the capacity for hiring and supervising the inside workers.<sup>2</sup>

The increasing number of old people will surely lead to a steady increase in the number of apartments specifically designed for the accommodation of the elderly. Although this may mean moving to new living quarters, it at least avoids the problem of consigning people to institutions. The architectural features of such housing can be adapted to the needs of the elderly and their independence preserved to the greatest possible extent.

Apart from the question of homemaker services, there is an even more complex problem in the provision of home nursing

d'eux. Les services sociaux dont ils ont besoin sont évidemment bien différents de ceux qu'exigent d'autres secteurs de la population. En fait, il s'agit de leur assurer une vie satisfaisante et confortable.

La déracinement des vieillards constitue, dans biens des cas, une dure nécessité. Ils aiment vivre dans leurs meubles, entourés des mêmes voisins, non pas tant à cause de la qualité de cet environnement qu'en raison de la sécurité et du confort qu'ils y trouveront. Les vieilles maisons ont une atmosphère particulière et elles font partie de la vie de ceux qui les habitent. C'est pourquoi, s'ils se trouvent obligés, à la retraite, de les quitter, ils ont souvent l'impression d'abandonner une partie d'eux-mêmes. L'insuffisance de revenu en est souvent la cause. Le Comité est d'avis que les autorités compétentes devraient songer à accorder un dégrèvement général d'impôt foncier aux personnes âgées de 65 ans et plus, qui éprouvent des difficultés financières pour leur éviter de devoir déménager dans un quartier moins cher ou d'aller vivre chez des parents. Le Comité n'a pas l'intention de s'étendre sur les problèmes particuliers dus aux baisses radicales de revenu, mais de considérer plutôt la situation pénible des personnes âgées qui ne peuvent plus s'occuper de leur maison pour cause d'infirmité.

Ce problème est en partie attribuable aux hivers rigoureux du Canada. Il n'est pas facile de faire des courses s'il faut marcher sur des trottoirs verglacés, et enlever la neige autour de la maison est une tâche fastidieuse, souvent très fatigante, aisément accompli par des personnes jeunes ou des machines, mais peu recommandée pour les vieillards, mêmes s'ils ne sont pas cardiaques.

Les travaux extérieurs ne constituent toutefois pas la seule difficulté. Bien des travaux ménagers sont physiquement très durs. Aussi, les personnes atteintes d'invalidité n'ont souvent pas la force de passer l'aspirateur ou de faire la lessive. Ayant perdu toute agilité, il leur est impossible en outre d'atteindre les recoins hors de portée.

Il est relativement facile d'aider les personnes âgées à effectuer les travaux extérieurs, surtout s'il y a des jeunes dans le voisinage. Mais il est beaucoup plus difficile de leur assurer des services de travailleurs familiaux, en partie à cause du peu de main-d'œuvre disponible ou compétente. Pour être efficaces, les services de travailleurs familiaux devraient dépendre d'un service social ou d'un organisme de jeunes qui embaucherait le personnel nécessaire et le surveillerait.<sup>2</sup>

Le nombre croissant des vieillards nécessitera sans doute la construction de logements répondant à leurs besoins. Bien que contraints de déménager, ils éviteront ainsi le séjour dans des institutions. Des logements adaptés permettraient à leurs occupants de conserver le plus de liberté possible.

La question des soins infirmiers à domicile constitue un problème encore plus complexe. Pour certains cas de maladie

care. In certain types of illness or convalescence, the availability of visiting nurses may make it possible for the elderly to stay in their homes instead of an active care hospital or a nursing home. The best known agency devoted to home nursing is the Victorian Order of Nurses although essential contributions are also made by the public health nurses. Quite apart from the social and psychic benefits it is obvious that there are significant financial savings to be made if people can be kept out of institutions.

It should be emphasized that the philosophy that the aged should be kept out of institutions as long as possible ought not to be regarded as a wholesale condemnation of institutions designed to serve old people such as nursing homes or convalescent homes. They have an essential place in the scheme of things and many of them meet very high standards in all respects.

The time must come nearly always when the very old, the group who are over 85, or the sick will need to be looked after in institutions. The specialized care is essential and it has been pointed out that, with the best will in the world, grandparents cannot care for great-grandparents. But the longer old people can continue to function as active members of their community the happier they will be.

### 3. Retired People as a Resource

One of the anomalies that arises out of mandatory retirement based on age is the fact that some employees who are forced to retire at some particular age such as 65 are then hired on contract. The fiction of mandatory retirement is thus preserved and yet the skills and experience of the retired person are not lost. There is no way of knowing how frequently this device is used but it does destroy the myth that people are ready to fall apart at 65 or some comparable age.

In fact, old people have been relied on as teachers since the earliest times. The tutelage of the young became the special province of the elderly, usually the grandparents, when they were no longer able to carry on with manual labour. The traditions and myths of both families and nations have been passed down orally from generation to generation. At one time the elders of the family or the tribe were looked on with great respect as the repository of history, tradition and religious observances. Today, on the contrary, the aged are often treated with scant respect. One gerontologist has written:

We view aging as little more than decline, with no redeeming personal or social value. Old age has become an absurdity, a time of life with virtually nothing to recommend it.<sup>3</sup>

This is a tragic situation.

There is abundant evidence to show that, in general, persons 65 and over make satisfactory employees. Ample studies have been done to compare absenteeism, sick leave and work capacity with other age groups in companies which do not have mandatory retirement ages. The conclusion is that those 65 and over are competent members of the labour force allowing, of course, for those whose capacities are diminished by poor health. It should also be clear that certain occupations put particular stress on the strength or endurance of an individual and these must be treated specially.

ou de convalescence, la présence d'infirmières itinérantes peut permettre aux personnes âgées de demeurer chez elles plutôt que de séjourner dans un hôpital ou dans un foyer spécialisé. L'Ordre des infirmières de Victoria et les infirmières de la santé publique constituent les deux organismes les plus compétents à ce titre. Outre leurs avantages sociaux et psychologiques, de tels services permettraient également de réaliser des économies financières importantes en évitant aux intéressés de séjourner dans des institutions.

L'idée qu'il faut éviter aussi longtemps que possible aux personnes du troisième âge le séjour dans des institutions n'équivaut pas pour autant, soulignons-le, à condamner en bloc les établissements spécialisés tels que foyers et maisons de repos. Au contraire, ils jouent un rôle essentiel et bon nombre assurent des services de très haute qualité à tous égards.

Vient néanmoins un moment, à cause du grand âge (85 ans et plus), ou pour raison de maladie, où les vieillards doivent se résigner au séjour en institution. Les soins spécialisés qu'on y prodigue leur sont indispensables, et, malgré toute leur bonne volonté, comme on l'a dit, les grands-parents ne peuvent s'occuper des arrière-grands-parents. Néanmoins, plus une personne âgée est en mesure de jouer un rôle actif au sein de la collectivité, plus elle est heureuse.

### 3. Les retraités, une ressource

L'une des anomalies de la retraite obligatoire fondée sur l'âge, c'est que certains employés contraints à quitter leur emploi à 65 ans, en trouvent ensuite un autre sous contrat. De la sorte, la fiction de la retraite obligatoire est préservée, tout comme la compétence et l'expérience des intéressés. On ignore si ce genre de situation est fréquent, mais en tout cas, elle détruit bel et bien le mythe des «croulants».

Depuis des temps immémoriaux, l'enseignement a été confié aux personnes âgées. Lorsqu'elles ne pouvaient plus effectuer des travaux manuels, on leur confiait la garde des enfants; les traditions et les mythes des familles et des peuples se sont perpétués par leur intermédiaire de génération en génération. A une certaine époque, dans la famille et la tribu, c'est par les anciens que se transmettaient l'histoire, la tradition et les rites religieux. De nos jours, par contre, les vieillards sont souvent peu respectés. Un gérontologue a écrit:

Pour nous, la vieillesse n'est guère plus qu'un déclin qui n'offre pas de compensations personnelles ni sociales. Elle est devenue synonyme d'absurdité; on la considère comme une période de la vie pratiquement sans valeur.<sup>3</sup>

Voilà une situation tragique.

On constate très souvent que, dans l'ensemble, les personnes âgées de 65 ans et plus sont de bons employés. De nombreuses études comparent le taux d'absentéisme, les congés de maladie et le rendement de cette catégorie à ceux d'autres groupes d'âges au sein de sociétés où la mise à la retraite obligatoire n'existe pas. Les études concluent que le personnel âgé fait preuve de compétence, compte rendu cependant des aléas dus à une santé chancelante. Il convient en outre de rappeler que certains emplois causent un «stress» particulièrement intense et



There are many instances where skilled craftsmen retain their coordination and have useful contributions to make as either artisans or teachers. It is remarkable how some of the great musicians such as Rubinstein and Casals retained their abilities unimpaired until an advanced age. These are extreme cases but more generally there are many thousands of people who are forced to retire because of their age who are capable of making a useful contribution to the economy. Although waste is not always an easy concept, it does seem wasteful to deny people the chance to contribute to the output of the country.

One pernicious notion should be put to rest. It does not materially alleviate the problem of unemployment among young people to dismiss people 65 and over under a mandatory retirement rule. The flaw in the argument is that the number of people is so small that any effect would be of negligible importance. The notion that the withdrawal of an elderly person from the labour market automatically provides a place for an unemployed youth is primitive and incorrect.

It should be noted also that the high level of unemployment among young people is unlikely to continue. It has been suggested by the Economic Council of Canada that there may be some slowing in the rate of growth of the Canadian economy in the early 1980s accompanied by some decline in the labour force. It is intimated that, unless there is an extremely high level of immigration or a marked increase in the rate of female participation in the labour force, there may be a significant drop in unemployment levels by that time. It is therefore a real possibility that the early 1980s will be marked by labour shortages.<sup>4</sup>

The evils of unemployment are apparent enough but labour shortages also are disruptive and damaging to the performance of the economy. It would therefore appear to be the worst kind of error to pursue a policy which discriminates against the elderly by a policy of mandatory retirement or discriminatory hiring practices. The human resources of a community constitute invaluable capital assets and it is economic folly to immobilize a significant and growing part of these assets.

#### 4. The Conservation of People

A great deal has been spoken and written about the conservation of our natural resources and the protection of the environment, not to mention various kinds of animals and birds. The emotional fervour devoted to the fate of falcons, cranes, pelicans and eagles may be laudable but it would be unfortunate if this led to the neglect of humans who are handicapped. It is, of course, not always the case that the elderly are handicapped, far from it, but advancing years often bring economic and physical problems in their train. The elderly require special treatment in a great many ways and a society is much poorer if it treats its old people with disdain or contempt.

In part, the problem is one of social attitudes and the rapidity of technical change. The so-called conventional wisdom of the elderly may not be of great value in a technically oriented society where the old people may not have a great

ceux qui les occupent ont, de ce fait, droit à un traitement particulier.

Il n'est pas rare que des artisans conservent toutes leurs facultés et continuent de jouer un rôle utile, soit comme tels, soit comme enseignants. De grands musiciens comme Rubinstein et Casals ont su garder intactes leurs facultés jusqu'à un âge très avancé. Il s'agit là évidemment de cas extrêmes; néanmoins, des milliers de personnes pouvant encore contribuer utilement à l'économie sont contraintes de prendre leur retraite à cause de leur âge. Bien qu'il ne soit pas facile de donner une définition claire du gaspillage, c'est certainement gaspiller que de retirer à des travailleurs la possibilité de contribuer à la production nationale.

L'idée selon laquelle la retraite obligatoire à 65 ans permet d'atténuer le problème du chômage chez les jeunes, est à écarter comme pernicieuse. En fait, les personnes âgées ne sont pas suffisamment nombreuses pour que pareil effet puisse se faire sentir. Il est vain et primitif de croire que de retirer une personne âgée du marché du travail procure automatiquement une place à un jeune.

Par ailleurs, le niveau élevé de chômage chez les jeunes ne se maintiendra sans doute pas. Le Conseil économique du Canada a indiqué qu'il pourrait y avoir au début des années 80 un certain ralentissement de l'économie canadienne, accompagné d'une baisse de la population active. On estime qu'à moins d'un taux d'immigration très élevé ou d'un accroissement marqué du nombre de femmes sur le marché du travail, le taux de chômage diminuera sensiblement d'ici là, d'où la possibilité d'une pénurie de main-d'œuvre au cours de la prochaine décennie.<sup>4</sup>

Le chômage entraîne des maux évidents; toutefois, la pénurie de main-d'œuvre peut être tout aussi dommageable pour l'économie et la perturber gravement. Aussi, le maintien de mesures telles que la retraite obligatoire ou des méthodes d'embauche discriminatoires à l'endroit des personnes âgées constituent, semble-t-il, une erreur grave. Les ressources humaines de la collectivité représentent une valeur inestimable et il serait économiquement déraisonnable d'en immobiliser une partie de plus en plus importante.

#### 4. Un potentiel à conserver

On a beaucoup dit et beaucoup écrit au sujet de la conservation des ressources naturelles et de la protection de l'environnement sans parler de certaines espèces animales. La passion soulevée par le sort des faucons, des grues, des pélicans, des aigles, est certes louable, mais elle ne saurait excuser l'indifférence à l'endroit d'humains physiquement handicapés. Les personnes âgées ne le sont pas toutes, loin de là, mais le vieillissement s'accompagnant de problèmes économiques et d'inaptitudes physiques, les vieillards ont des besoins particuliers que la société ne peut impunément traiter par le mépris.

Le problème est en partie attribuable aux attitudes sociales et à la rapidité de l'évolution technologique. La sagesse proverbiale des vieillards risque de ne plus être d'une très grande valeur dans une société axée sur les techniques; ils n'ont pas

deal to offer in dealing with complex scientific issues. Their contributions are bound to be different but valuable nevertheless. The contributions of wise counsel to a harmonious community cannot be replaced by nuclear physics. Old people deserve to be treated respectfully and not dismissed as senile even if their mental acuteness has declined. For one thing, it was their labour and their sacrifices which produced much of the infrastructure of capital which contributes to the high standard of living enjoyed by the nation.

The respectful treatment of the elderly is not entirely a question of compassion, altruism or filial duty. It may happen that in the foreseeable future the older generations will be able to make their demands on society felt more effectively than at present. The question here is how well and how quickly the elderly will be able to organize themselves as a cohesive political force. It will be recalled that there are currently something over 2 million Canadians aged 65 and over. It is anticipated that this number will grow to 3.4 million by 2001 and in the following decades will grow with great rapidity. The elderly have important common bonds and the potential is there for formidable political power. The organization of retired or elderly people at present appears to be rudimentary or fragmented but one can visualize associations of the elderly in the future which will be a political force of consequence. The elderly often have both leisure and motivation and with skillful organization could form a strong political bloc.

The experience of the United States is instructive. The organization of the elderly or the retired seems to have moved faster than in Canada. In consequence, the political influence of the elderly in the United States is a force to be reckoned with. There are a number of mature organizations who can make their wishes felt. Two of them alone, the American Association of Retired Persons and the National Retired Teachers Association had a combined membership of over 12 million in mid-1979. There is every indication that the political power of such groups will increase with each passing year.

#### Conclusions

Your Committee concluded

1. that the provision of expert and dispassionate counselling services relating to legal, financial, health and family problems to the retired elderly is valuable and should be one of the primary aims of those providing social services to old people;
2. that the federal New Horizons program has made a useful contribution to the lives of older people and should be continued;
3. that one of the goals of social policy respecting the elderly should be to enable them to remain in their own homes and out of institutions to the maximum extent possible;
4. that the elderly are a valuable addition to the manpower resources of the country and special efforts should be made to use their talent and experience;
5. that the elderly should be better organized in their own interest.

beaucoup à offrir pour régler des questions scientifiques complexes. Néanmoins, bien que leur contribution soit différente, elle n'en est pas moins valable. On ne peut substituer la science nucléaire à la sagesse dans l'édification d'une société harmonieuse. Les personnes âgées ont le droit d'être traitées avec respect et de ne pas être considérées comme séniles sous prétexte que leurs facultés mentales déclinent. Après tout, ce sont les vieillards qui, par leur labeur et leurs sacrifices, ont créé la majeure partie de l'infrastructure économique qui contribue au niveau de vie élevé de notre nation.

Le respect des vieillards ne repose pas que sur la compassion, l'altruisme ou le devoir filial. Il est possible que dans un avenir prochain, les générations âgées soient en mesure de manifester plus fermement leurs besoins qu'à l'heure actuelle. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure et en combien de temps ils pourront constituer une force politique cohérente. N'oublions pas qu'il y a actuellement au Canada quelque 2 millions de personnes âgées de 65 ans et plus. Leur nombre devrait atteindre 3.4 millions en l'an 2001 et il continuera de s'accroître à un rythme rapide. Les personnes âgées ont beaucoup de liens communs et suffisamment de moyens pour constituer une puissance politique formidable. Bien qu'à l'heure actuelle elles semblent organisées de façon rudimentaire et fragmentée, on peut déjà prévoir qu'elles formeront à l'avenir des associations influentes. Elles disposent d'ailleurs pour cela du temps et de la motivation nécessaires.

L'expérience des États-Unis à cet égard est instructive. Il semble en effet que les retraités s'y sont organisés plus rapidement qu'au Canada et qu'ils exercent dans leur pays une influence politique non négligeable. Un certain nombre de ces organisations, qui ont fait leurs preuves, sont à même de se faire entendre; deux d'entre elles, l'*American Association of Retired Persons* et la *National Retired Teachers Association* regroupaient quelque douze millions de membres en 1979. Tout indique que la puissance politique de ces groupes ira croissant d'année en année.

#### Conclusions

Le Comité conclut:

1. que les services d'orientation professionnelle assurés sans distinction aux vieillards, relativement aux questions juridiques, financières, à la santé et aux problèmes familiaux, sont très utiles et devraient constituer la principale préoccupation des responsables des services sociaux;
2. que le programme fédéral Nouveaux horizons qui a contribué à améliorer notablement la vie des personnes âgées, devrait être maintenu;
3. que la politique sociale relative aux personnes âgées devrait viser notamment à permettre aux intéressés de conserver leur logement et à leur éviter, autant que possible, le séjour en institution;
4. que, vu l'apport précieux que représentent les vieillards dans le monde du travail, on s'efforce tout particulièrement de mettre leurs talents et leur expérience à contribution;
5. que les personnes âgées devraient, (dans leur propre intérêt) être mieux organisées.



## Recommendations

## Your Committee recommends

1. that increased resources be devoted to homemaking services, particularly by the municipalities;

2. that the federal New Horizons program should be given continued support, that maximum flexibility should be stressed, that efforts should be made to use the skills of the elderly in reaching segments of the elderly population now left out of group activities and that every encouragement should be given to projects involving social services for the elderly;

3. that policy directives should be issued by the appropriate authorities for the purpose of improving employment opportunities of those 65 and over and discouraging the elderly from leaving the labour market;

4. that the retired elderly should organize, protest and show militancy in order to improve their chances of achieving dignity, obtaining higher incomes as well as medical and other services and finding useful work.

## Part VIII

## Planning for Retirement

1. The need for retirement planning

2. Second careers

3. Changing patterns

1. The Need for Retirement Planning

Many individuals who are about to retire face problems of adjusting to the new lifestyle retirement brings. Unfortunately, they are often ill-prepared to cope with their problems.

Warner Lambert Canada Limited, which is one of the few private companies in Canada with a full-scale pre-retirement counselling program for its employees, summed up the issues:

During individual pre-retirement counselling sessions, which we normally conduct two or three months prior to the employee's retirement day, we observed that many employees were totally unprepared for their retirement years; it was for them a worrisome ordeal, with lots of financial problems, loneliness and confusion... First of all, we felt that some of the physically and mentally fit wished to continue working. They felt they were being excluded from continuing in the work force and were not prepared for that. Financially, some were not prepared, either. In other words, they did not do any personal planning for themselves through RRSPs or annuities. We also found that, psychologically, they were not prepared for it. Many employees are afraid to admit that they are approaching 65.<sup>1</sup>

Pre-retirement counselling can play a vital role in helping to overcome these problems.

The main difficulty facing individuals on retirement is usually financial. Surprisingly, few employees seem to be aware of their retirement income and the fact that, for many of them, retirement could mean a substantial drop in living standards. Partly this is because they are unaware of the effects of inflation which could result in declining living standards

## Recommendations

## Le Comité recommande:

1. que les autorités, particulièrement au niveau municipal, consacrent davantage de ressources aux services d'aide à domicile;

2. que le programme fédéral Nouveaux horizons bénéficie de subventions permanentes, qu'on s'attache à lui donner le maximum de souplesse, qu'on s'efforce de recourir aux personnes âgées pour contacter les vieillards qui ne participent encore à aucune activité de groupe, et qu'on encourage pleinement les projets de services sociaux aux personnes âgées;

3. que les autorités compétentes émettent des directives politiques visant à améliorer les possibilités d'emploi des personnes âgées de 65 ans et plus et à les inciter à ne pas quitter le marché du travail;

4. que les retraités s'organisent et militent pour se voir traiter avec dignité, pour obtenir des revenus plus élevés ainsi que des soins médicaux et autres services et pour qu'on leur donne la possibilité de se rendre utiles.

## Partie VIII

## La planification de la retraite

1. La planification est-elle nécessaire?

2. Une deuxième carrière

3. Évolution

1. La planification est-elle nécessaire?

Ils sont nombreux ceux qui, sur le point de prendre leur retraite, doivent faire face à un nouveau style de vie auquel, trop souvent, ils ne se sont pas suffisamment préparés.

Warner Lambert Canada Limited, une des rares compagnies privées qui mettent à la disposition de leurs employés des services complets d'orientation pré-retraite, résume ainsi la question:

Pendant les séances d'orientation individuelles, normalement menées deux ou trois mois avant le jour de la retraite de l'employé, nous observons que bon nombre ne sont absolument pas préparés à leur retraite. Ils entretiennent une foule de problèmes financiers et ressentent un sentiment de solitude et de confusion... D'abord, nous avons cru que certains des employés en bonne santé mentale et physique voulaient continuer de travailler. Ils avaient l'impression d'être exclus du marché du travail et ne pouvaient accepter cette situation. D'autres n'y étaient pas prêts financièrement. En d'autres mots, ils n'avaient rien prévu pour eux-mêmes, qu'il s'agisse de rentes ou du régime enregistré d'épargne-retraite. De nombreux employés ont peur d'admettre qu'ils approchent l'âge de 65 ans.<sup>1</sup>

L'orientation pré-retraite peut jouer un rôle important en les aidant à surmonter ces difficultés.

Les principaux problèmes auxquels les intéressés doivent faire face à l'âge de la retraite sont généralement d'ordre financier. Peu d'employés sont vraiment au courant de leurs revenus de retraite et du fait que celle-ci se traduira généralement par une chute importante du train de vie. La plupart des gens ne savent pas que l'inflation contribuera à amenuiser

during their retirement years. Being unaware of this problem, they often do not make adequate plans to cope with it.

Pre-retirement counselling can help employees to deal with this question. For example, Warner Lambert Canada Limited, in its pre-retirement counselling program, invites an expert on pensions and estate planning to speak on the general subject of income for retirement and how to make both ends meet. This includes information on the Canada/Quebec Pension Plan, Old Age Security, annuities, and stocks and bonds. Employees are encouraged to draw up a record of their retirement income and their corresponding liabilities so that they will have a clearer understanding of their financial position and be less likely to encounter unpleasant surprises.

A decision that some individuals must make on retirement is whether to seek a second career. Their motivation may be to improve their financial position or to give new purpose to their lives. Pre-retirement counselling can help individuals to formulate plans for a second career and to test these plans before they actually retire. All too often, people tend to postpone any positive action until the time of retirement is just around the corner and by then it is too late. Counselling sessions which start a few weeks or months before retirement are usually not very helpful. Those who have worked in this area suggest that retirement planning and counselling could begin as early as age 45, although by age 55 it is easier to capture the interest of employees.

Another problem that retired people face is what to do with their time. As emphasized earlier, for many individuals, their job has provided not only income, but also status, friends and social life. With retirement they may find themselves cut off suddenly from their former colleagues because workers have different interests and concerns. When they retire their self-esteem may be damaged because of their new status. The constructive use of leisure must be learned or there is a risk that retirement will be marred by apathy and depression. Pre-retirement counselling can help employees by encouraging them to think about what they might do in such fields as leisure activities, volunteer work, and hobbies. If people can be made to understand what is in store for them there is less likelihood of adjustment difficulties. Wives and husbands should be included in this pre-retirement counselling for they both face the same problems of adjusting to a new life.

The need for pre-retirement counselling is acute. Unfortunately, information on what is actually being done in Canada is sparse. The precise number of programs is unknown and the effectiveness of those programs which are known has not been adequately analyzed.

Within the federal government, several departments and agencies now offer pre-retirement counselling programs to their staffs. Very little information is available on the effectiveness of these programs. Within the provinces, a wide variety of agencies now sponsor programs. In addition to provincial and municipal governments, universities, colleges, boards of education, private companies, churches, professional organizations, and private counselling services are involved. The courses that these various organizations offer vary in content and length. Some are crash courses offered over a

leurs revenus pendant la retraite. N'en étant pas conscients, très souvent ils ne prennent pas les mesures nécessaires pour y faire face.

Les services d'orientation pré-retraite peuvent aider les employés dans ce domaine. Par exemple, la compagnie Warner Lambert, dans le cadre de son programme, invite des experts sur les questions de retraite et de gestion des biens; ceux-ci conseillent les employés sur la façon de tirer le meilleur parti de leurs revenus une fois à la retraite. Il est, entre autres choses, questions du régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, de la sécurité de la vieillesse, des rentes, des actions, des obligations. On encourage les employés à planifier tant leurs revenus que leurs obligations financières afin qu'ils aient une idée bien précise de leur situation.

La retraite venue, certaines personnes se demandent si elles doivent envisager une seconde carrière. Cela peut répondre au besoin d'améliorer son revenu ou de donner un sens nouveau à l'existence. L'orientation pré-retraite peut aider les employés à planifier une deuxième carrière et à mettre leurs projets à l'épreuve avant de les exécuter. Trop souvent, en effet, les gens ont tendance à ne rien entreprendre avant d'être sur le point de prendre leur retraite et, d'habitude à ce moment là, il est trop tard. Les sessions d'orientation qui débutent quelques semaines ou quelques mois avant la retraite sont généralement peu utiles. Ceux qui ont travaillé comme orienteur pensent que la planification et l'orientation pourraient commencer dès l'âge de 45 ans, même s'il est plus facile de convaincre les intéressés à 55 ans.

Les retraités doivent aussi apprendre à utiliser leur temps libre. Comme on l'a déjà souligné, pour beaucoup d'individus, en sus de leur procurer un revenu, le travail leur confère un statut, leur procure des amis et une vie sociale. Une fois à la retraite, ils se sentent soudain isolés de leurs anciens collègues, car «ceux qui travaillent» ont des intérêts différents. Il se peut aussi que leur nouveau statut les déconsidère à leurs propres yeux. Il faut apprendre à bien mettre à profit ses loisirs, faute de quoi la retraite risque d'engendrer l'apathie et la dépression. L'orientation peut aider les employés en les incitant à penser à leurs futurs loisirs, travail bénévole ou passe-temps. Si l'on peut faire comprendre aux gens ce qui les attend, l'adaptation à ce nouveau genre de vie sera moins difficile. Maris et femmes devraient bénéficier de ces services d'orientation pré-retraite, car ils devront affronter les mêmes problèmes d'ajustement.

Malheureusement, au Canada, les renseignements à ce sujet font grandement défaut. On ne connaît pas précisément le nombre de programmes ni leur efficacité, et les rares qui existent n'ont pas été analysés comme il le fallait.

Il existe, au niveau fédéral, plusieurs ministères et organismes qui mettent des programmes à la disposition de leurs employés. Malheureusement on sait peu de chose sur leur efficacité. Les provinces disposent à l'heure actuelle d'une gamme étendue d'organismes qui fournissent de tels programmes. En plus des gouvernements provinciaux et municipaux, notons que les universités, les collèges, les conseils scolaires, les sociétés privées, les églises, les associations professionnelles et les organismes d'orientation privés y participent aussi. Les cours dispensés varient en contenu et en durée. Ce sont parfois



period of one to three days; others are more regular courses given once weekly for two to three hours during the day or evening over several weeks. The scope of these activities varies from one province to another.

In addition, your Committee learned of the work on pre-retirement planning being sponsored by the Association of Canadian Pension Management and recognizes that this will be valuable to the private and the public sector alike.<sup>2</sup> However, despite the steps that have been taken, your Committee was impressed by the lack of pre-retirement counselling programs on the part of private companies and the inadequacies of those undertaken by the public authorities. What is clear is that much more should be done to devise and implement effective programs in this country to prepare men and women for the many years they will spend in retirement.

Your Committee, therefore, recommends that the public authorities and private companies undertake to introduce effective pre-retirement programs on a much more widespread scale. It also believes that more research is necessary to determine the effectiveness of existing programs and to develop model programs which will promote the best adjustment to retirement for the majority of individuals.

## 2. Second Careers

The notion of total retirement from the labour force is repugnant to many workers who have reached 65 and is even more unattractive to those retiring earlier. Some of these workers may have left their jobs reluctantly because of mandatory retirement. Others may have quit willingly but in both cases they may want to keep active in some other employment.

They may seek a second career because of a revulsion against idleness and lack of purpose. Many of those who retire in their mid-50s, for example, will not be content with a life devoted to fishing, bingo, playing cards or similar leisure time activities, assuming that their physical and mental health is not impaired. In many cases, however, workers may need a second career not just to escape idleness, but because of economic necessity. They may find their retirement income inadequate to maintain the standard of living they want.

For those workers who are under no economic pressure to find gainful employment, voluntary work could provide the answer for a second career. They could devote their time, energy and talent to programs designed to assist others in the community. Many activities involving both old and young people who are handicapped in some way as well as others can benefit from the experience and compassion of the elderly. These activities may involve work with the sick at home or in hospitals or nursing homes as well as with retarded children or isolated old people. The churches or social service agencies sponsor many programs of this kind that have tremendous requirements for willing hands and minds. If material circumstances permit, retired persons may, for the first time in their lives, have the satisfaction of spending large amounts of time in helping others, a service that money alone cannot buy.

des cours accélérés de un à trois jours, d'autres se donnent de façon plus régulière à raison de 2 à 3 heures de session par semaine, dans le jour ou en soirée, durant plusieurs semaines. L'étendue de ces activités diffère d'une province à l'autre.

Par ailleurs, le Comité s'est enquis du travail de planification pré-retraite parrainé par l'*Association of Canadian Pension Management* et il estime que ce travail sera très utile tant pour le secteur privé que pour le secteur public.<sup>2</sup> Toutefois, malgré les mesures prises, le Comité reste surpris de l'absence de programmes d'orientation pré-retraite dans les sociétés privées ainsi que des insuffisances des programmes publics. Il est évident qu'il y a beaucoup à faire pour élaborer et mettre en œuvre des programmes efficaces qui permettront à tous les intéressés, hommes et femmes de se préparer à leur longue retraite.

En conséquence, le Comité, recommande que les pouvoirs publics et les sociétés privées s'engagent à organiser, sur une plus grande échelle, des programmes pré-retraite efficaces. Il estime également qu'il faut accroître les recherches pour déterminer l'efficacité des programmes en vigueur et élaborer des programmes modèles, pour faciliter à la plupart des employés l'adaptation à la retraite.

## 2. La deuxième carrière

Pour beaucoup d'employés, ne plus travailler du tout à 65 ans est une idée à laquelle ils répugnent et qui rebute davantage encore ceux qui prennent une retraite anticipée. Certains d'entre eux ont peut-être quitté le marché du travail à regret par suite d'une obligation que leur imposait la loi. D'autres ont peut-être choisi d'arrêter de travailler de leur propre chef, mais dans un cas comme dans l'autre, ils peuvent vouloir rester actifs et faire quelque chose.

Ainsi, ils peuvent chercher à faire une deuxième carrière, si l'idée de rester sans rien faire et de ne plus avoir de but leur est insupportable. Nombre de ceux qui prennent leur retraite vers 55 ans, par exemple, ne peuvent pas se satisfaire de loisirs comme la pêche, le bingo, les cartes et autres activités du genre; à condition bien entendu d'être physiquement et mentalement en forme. Dans de nombreux cas, la personne a besoin de se lancer dans une deuxième carrière, non seulement pour échapper au désœuvrement, mais aussi pour des raisons pécuniaires. En effet, ses revenus peuvent s'avérer insuffisants pour le train de vie qu'elle entend mener.

Pour les employés qui ne font face à aucune pression économique les incitant à trouver un emploi rémunéré, le bénévolat serait la réponse à leur besoin de deuxième carrière. Ils pourraient consacrer leurs temps, forces et talents aux programmes d'aide communautaire. Nombre d'activités qui s'adressent aux jeunes et aux moins jeunes, handicapés, d'une façon ou d'une autre, pourraient profiter de l'expérience et de la bonne volonté des personnes âgées. Citons les soins aux malades à domicile, dans les hôpitaux ou les jardins d'enfant ainsi que l'aide aux enfants retardés ou aux personnes âgées isolées. Les églises ou les organismes de services sociaux parrainent de nombreux programmes qui nécessitent énormément de bonne volonté. Si les conditions matérielles le permettent, les retraités pourraient peut-être, pour la première fois de leur vie avoir la satisfaction de consacrer beaucoup de leur

For those who are under economic pressure or who find satisfaction only in paid employment, the problem can be much more complicated. Job opportunities for persons over 50 are not readily available and special qualifications are needed to overcome discriminatory attitudes. What is also essential is careful advance planning to prepare for the second career.

There are various ways that a retired person can earn extra money. Self-employment can often offer the greatest job satisfaction if one can be successful at it. This would include many creative or commercial activities ranging from writing to becoming an antique dealer. People should not, however, be under any illusion that self-employment can be easy. It almost always requires either considerable technical skill or capital or both to earn sufficient income from it.

Part-time employment probably offers more scope for the older-people. Retail stores, for example, often hire people on rush days or during busy seasons. Older people can also earn money and keep occupied by selling household products.

Full-time employment may also be possible for workers who have retired once though this can be difficult to find. As noted above, employers are reluctant to hire older workers, particularly those over 65.

Evidence presented to your Committee also shows that the elderly are inclined to adopt a passive attitude. For example, relatively few workers 65 and over come to the Canada Employment and Immigration Commission for assistance. Of those who do apply only a few are successful in finding work, and fewer still are accepted for vocational training to qualify for another job.

In testimony before your Committee, a witness from the Canada Employment and Immigration Commission pointed out:

The Canada Employment and Immigration Commission offers its employment services to all Canadians of working age, and there is no upper limit. But only a very small number of those of 65 years of age or over come to the commission for assistance. We conducted a recent sample survey by telephone in preparation for our meeting with you today, and that survey suggests that less than one per cent of all the people registered in our Canada Employment centres across the country are 65 years of age or over. This is supported by another survey that was conducted last year in the province of Quebec, where it was established that 1.75 per cent of all the registrants in all of the Canada Employment centres in the province of Quebec are 65 plus years of age. Of that group, 80 per cent were seeking employment and another 14 per cent were seeking training. Of those registered one third, 33 per cent, were referred to employment and about 10 per

temps à aider les autres, un service que l'argent seul ne saurait fournir.

Par contre, pour ceux qui doivent faire face à des pressions économiques, ou qui ne trouvent satisfaction que dans l'accomplissement d'un travail rémunéré, la question peut être singulièrement plus compliquée. Bien sûr, il y a des possibilités d'emploi pour les personnes de plus de 50 ans, mais elles ne sont pas faciles à trouver et il faut que la personne en cause possède des qualifications bien spéciales pour surmonter la discrimination dont elle peut faire l'objet. Il est donc aussi essentiel de planifier soigneusement à l'avance la deuxième carrière.

Un retraité peut arrondir ses fins de mois de différentes façons. Travailler à son compte procure souvent la plus grande satisfaction qu'un individu puisse obtenir, s'il y parvient. Dans cet ordre d'idée, de nombreuses activités commerciales ou créatrices peuvent être tentées, allant de celle d'écrivain à celle d'antiquaire. Mais il ne faut pas se bercer d'illusions, être indépendant n'est pas facile. Pour en vivre, il faut presque toujours que la personne en cause ait soit des compétences spéciales, soit un capital, ou les deux à la fois.

Le travail à temps partiel offre plus de latitude aux personnes âgées. Les commerces de détail, par exemple, font très souvent appel à elles les jours d'affluence ou en périodes de pointe, ils peuvent également trouver de quoi s'occuper et en même temps gagner un peu d'argent en vendant des produits ménagers.

Le travail à plein temps quant à lui, est plus hypothétique. Comme on l'a dit avant, l'employeur hésite à embaucher des personnes âgées, surtout si elles ont plus de 65 ans.

Les témoignages entendus par le Comité montrent aussi que les personnes âgées ont une propension à ne rien faire. Par exemple, il y a relativement peu d'employés de 65 ans et plus qui se rendent à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pour demander de l'aide. De ceux qui présentent une demande, il y en a peu qui obtiennent satisfaction et encore moins qui acceptent de suivre un programme de formation qui pourtant leur permettrait de trouver un autre travail.

Devant le Comité, un des témoins de la Commission a fait remarquer les faits suivants:

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada offre ses services d'emplois à tous les Canadiens en âge de travailler, et il n'y a pas de limite maximale. Mais seulement un nombre très réduit de personnes âgées de 65 ans ou plus s'adressent à la Commission pour obtenir son aide. Nous avons fait récemment une enquête par téléphone, en vue de la séance d'aujourd'hui, et elle indique que moins de 1% de toutes les personnes inscrites au Centre de main-d'œuvre du Canada dans toutes les régions de notre pays sont âgées de 65 ans ou plus. Ces faits sont corroborés par une autre enquête que nous avons effectuée au Québec, où il a été établi que 1.75% de toutes les personnes inscrites aux centres de la main-d'œuvre du Canada au Québec sont âgées de 65 ans. Dans ce groupe, 80% sont à la recherche d'emplois et 14% veulent obtenir une formation. Parmi ceux qui étaient inscrits, un tiers, soit 33%, ont été dirigés vers des emplois et environ



cent succeeded in getting jobs. So that suggests that very few elderly people use our national employment service, and of those who do, very few succeed in getting work. In respect of training, the situation is even somewhat more bleak. Last year there were 41 trainees age 65 or over placed in industrial training, out of 77,000 trainees.<sup>3</sup>

The age discrimination against the older worker in this instance is not explicit; the older worker can apply to the Canada Employment and Immigration Commission in the same way as a younger worker. The discrimination rather is indirect because of the fact that our society today does not encourage the older worker to seek employment. As the Canada Employment and Immigration Commission witness explained:

Age discrimination, unfavourable economic conditions, high unemployment, misunderstanding or lack of understanding about the employment potential of older workers, present a pretty formidable array of barriers facing those who want to work and need work.<sup>4</sup>

At the Canada Employment and Immigration Commission and among employers generally the focus is on the younger workers who are clearly given priority. Older workers seeking full-time employment are less than welcome almost everywhere. The unfriendly reception of older job seekers is partly a product of the current high level of unemployment. As long as this unemployment exists it is unlikely that the present emphasis on training and finding jobs for the younger as opposed to the older worker will change. However, if the existing labour surplus is replaced by a labour shortage, societal attitudes could change dramatically. At that time, older workers may find themselves treated as a treasured human resource rather than as unwanted job-seekers in an overabundant labour market.

This problem of age discrimination against the older worker is not limited to Canada, but is world-wide in its scope. All developed countries have the same problem and to a greater or lesser extent the different governments of these countries have been giving some consideration to it. In 1974, a United Nations Expert Group Meeting on Aging, which was convened to advise the Secretary-General on objectives, policies and programs for the aging, made the following recommendation:

Governments should also endeavour to identify the useful skills which the aging possess and the opportunities for utilizing them, and, wherever possible, national policies should be addressed to vocational guidance, retraining and new careers for those in the middle as well as later years of life.<sup>5</sup>

Very little has been done by any developed government to implement this proposal.

The United States has gone further than Canada in this direction. It has enacted legislation providing for training and employment programs for a number of special target groups including middle-aged and older men and women.<sup>6</sup> However, the program is based upon the discretionary use of funds, and

10% ont réussi à en obtenir. Ce qui, par conséquent, indique que très peu de personnes âgées se prévalent de notre service national d'emplois, et parmi ceux qui le font, très peu réussissent à trouver des emplois. En ce qui concerne la formation professionnelle, la situation est encore plus sombre. L'année dernière il y avait 41 stagiaires âgés de 65 ans ou plus, qui recevaient une formation industrielle, sur 77,000 stagiaires.

On ne peut pas, dans ce cas, parler de discrimination pour cause d'âge envers les employés âgés. Ils peuvent, en effet, présenter une demande à la Commission, comme d'ailleurs n'importe quel autre employé. La discrimination est plutôt indirecte étant donné que dans notre société on n'encourage pas les personnes âgées à se trouver du travail. Comme le témoin l'a expliqué:

Par conséquent, la discrimination à cause de l'âge, les conditions économiques défavorables, un taux de chômage élevé, l'incompréhension du potentiel d'emploi des travailleurs âgés, constituent un ensemble de barrières plutôt infranchissables auxquelles se heurtent ceux qui veulent travailler et qui en ont besoin.

Dans l'ensemble, la Commission et les employeurs accordent sans hésitation la priorité aux jeunes; les employés plus âgés qui essaient de travailler à plein temps ne sont généralement pas les bienvenus. L'accueil peu chaleureux qui leur est réservé résulte en partie du taux de chômage élevé. Tant que ce chômage existera, il est peu probable que l'accent, qui est mis à l'heure actuelle sur la formation professionnelle et la recherche d'emplois pour les jeunes, par opposition aux personnes plus âgées, se déplacera. Toutefois, si l'excédent actuel de main-d'œuvre fait place à une pénurie, l'attitude de la société pourrait bien changer de façon radicale. À ce moment-là, il se pourrait bien que les employés plus âgés soient considérés comme une ressource humaine nécessaire qu'il convient de traiter comme il faut, plutôt que comme des chercheurs d'emplois, indésirables sur un marché où il y a pléthore.

Les pratiques discriminatoires à l'encontre des employés plus âgés n'existent pas qu'au Canada, tant s'en faut. Tous les pays développés font face au même problème et, à des degrés divers, les différents gouvernements s'y sont attaqués. En 1974, un groupe d'experts des Nations Unies, chargé d'étudier le vieillissement de la population, avec pour mandat de conseiller le Secrétaire général sur les objectifs et les programmes en la matière, faisait la recommandation suivante:

Les gouvernements devraient également identifier les compétences des personnes âgées ainsi que les possibilités de les mettre à profit et, éventuellement, élaborer une politique nationale en matière d'orientation professionnelle, de recyclage, de changement de carrière pour les adultes d'un certain âge et même au-delà.<sup>5</sup>

Peu de gouvernements ont pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre cette recommandation.

Les États-Unis sont allés plus loin que le Canada à ce sujet. Ils ont adopté une loi sur la création de programmes de formation professionnelle et d'emplois destinés à un certain nombre de groupes cibles, constitués notamment d'hommes et de femmes âgés ou en milieu de carrière.<sup>6</sup> Toutefois, comme

so far other special groups, for example, young people have received most of the funds.<sup>7</sup>

Your Committee believes that more should now be done in Canada to promote job training and job placement for the elderly. It recommends that appropriate measures be taken by the Canada Employment and Immigration Commission to ensure that its offices are better equipped to deal with requests for job training and job placement by the elderly and to offer encouragement to the older worker to use the opportunities for placement and training more freely.

### 3. Changing Patterns

One of the main sources of difficulty for older people is that retirement often occurs so suddenly. Their fate is determined by the provisions of the pension system or the personnel policy of the employer, and they really do not have the option of examining or experimenting with the complex choices between work and leisure. They may have leisure thrust upon them in unpalatable amounts. One of the characteristics of many old people is that they do not relish abrupt changes in their lifestyles.

Your Committee was impressed by some comments attributed to J. Wells Bentley, Pension Commissioner for Ontario, on the state of being retired. One witness quoted him as saying:

We have conned a generation or more of people into the belief that retirement is a time of instant satisfaction—a new-found freedom from work and worry, a time of golden fulfilment, freedom for travel and all the other beautiful things. Because of this dream, this image we have created, we aim now for earlier and earlier retirement. This is a goal we seem to have set for ourselves. But I have grave doubts that this is the goal society should be seeking.

It turns out, of course, in too many cases that expectations have been far too rosy and that the retirement years are a disappointment.

There is little doubt that the lot of retired people could be improved if their options were broader. One possibility is that retirement could be transformed into a gradual process so that the regular work load of those approaching retirement could taper off before full retirement. This would permit people to savour the pleasures of increased leisure and allow them to modify their style of living accordingly. Another possibility is the introduction of alternate periods of retirement and working. Then, of course, there is the option of continuing work beyond the time of normal retirement. These options are indicative of the need to give older people a wider range of choice and a greater understanding of the issues they are likely to face in retirement.

However desirable a more flexible approach to retirement may be it is obvious that the provision of income to those choosing the more unusual types of retirement programs will involve practical and administrative problems. This is partly

les fonds de ce programme sont attribués de façon discrétionnaire, certains groupes spéciaux, comme les jeunes, s'en sont vus affecter la plus grande part.<sup>7</sup>

Le Comité est d'avis qu'il faut faire davantage au Canada pour promouvoir la formation professionnelle et le placement des personnes âgées. Il recommande que des mesures appropriées soient prises par la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration pour mieux équiper les bureaux afin de répondre de façon satisfaisante, aux demandes de formation et de placement des personnes âgées et pour encourager ces personnes à profiter plus librement des possibilités qui leur sont offertes à ce sujet.

### 3. Évolution

Souvent la retraite arrive si soudainement que cela se traduit pour les personnes âgées par de nombreuses difficultés. En effet, leur vie, du jour au lendemain, est dictée par les dispositions du régime de retraite ou par la politique personnelle de l'employeur et, à vrai dire, ils n'ont pas le temps d'examiner ou d'expérimenter les multiples possibilités de choix existant entre le travail et les loisirs. Parfois ils subissent leurs loisirs plus qu'autre chose et l'une des caractéristiques principales de nombreuses personnes âgées c'est de ne pouvoir profiter des changements soudains qui interviennent dans leur mode de vie.

Le Comité a été impressionné par certains des commentaires de M. J. Wells Bentley, Commissaire aux pensions de la province d'Ontario, à propos de la retraite. Un témoin le cite de la façon suivante:

Nous avons leurré une génération ou plus dans la croyance que la retraite est le moment où l'on éprouve des satisfactions immédiates, une nouvelle liberté à l'égard du travail et des soucis, que c'est l'époque de l'accomplissement doré, de la liberté de voyager et de toutes autres choses magnifiques. À cause de ce rêve, de cette image que nous avons créée, nous désirons maintenant prendre notre retraite de plus en plus tôt. Il s'agit là d'un objectif que nous semblons avoir fixé pour nous, mais je doute fortement que ce soit celui que la société doit rechercher.

Bien entendu dans de trop nombreux cas, les perspectives trop idéalisées ont été déçues.

On pourrait sans aucun doute améliorer le sort des retraités en leur donnant plus de choix. Une possibilité consisterait à échelonner la retraite pour que la charge normale de travail diminue graduellement avant le départ effectif. Cela permettrait aux gens de profiter des joies que procure un surcroît de loisirs et d'ajuster leur mode de vie en conséquence. Une autre possibilité serait d'alterner travail et retraite. Ensuite, bien entendu, il y a la possibilité différente de continuer de travailler après l'âge normal du départ à la retraite. Ces options traduisent le besoin de donner aux personnes âgées davantage de choix et de mieux leur faire comprendre les problèmes auxquels elles seront certainement confrontées à la retraite.

Pour aussi souhaitable que soit l'adoption d'une approche souple en matière de retraite, il est manifeste que la question des prestations à verser à ceux qui choisissent un régime différent de la normale ne manquera pas de poser des problè-



because pension plans do not normally provide for sporadic comings and goings into and out of the labour force.

The study of patterns of time spent on education, work and leisure throughout an individual's life cycle clearly merits careful study and research in the future. There is probably a link between educational level and successful retirement. At least, there seem to be intuitive grounds for believing that those with an interest in reading and the arts in general may find more imaginative and challenging outlets for their leisure time than those who have little interest in cultural matters.

People are creatures of habit and many of them have developed an attachment to their work that is difficult to sever without some unfortunate consequences. As a result, some programs have been introduced where retirement occurs gradually. For example, individuals may take annual holidays that increase year by year until they are accustomed to the idea of not working and are forced to learn to live with an increased amount of leisure. An alternative approach is reducing the number of hours worked per week but at the same time providing a partial pension. This is one of the opportunities offered in Sweden.

In Western Europe generally the tendency has not been to move to earlier retirement so much as to reduce the amount of time spent at work by reducing the time worked in a week or a month or a year. This not only allows additional vacation time, but makes it easier for individuals to improve their educational level or their training and skills directly related to the workplace.

Although such schemes have some attractive features, the problems of integrating reduced earnings and partial pensions are complex. Moreover, the scheme whereby individuals take longer and longer vacations would lead to difficulties in cases where continuity was important.

Older people may also seek further education as an alternative to work and leisure. While employers are not normally equipped to provide instruction themselves, their pre-retirement counselling activities can direct attention to the opportunities that are available. In recent years, there has been a rapid growth of courses dealing with crafts or technical subjects offered as extension courses in high schools or junior colleges. It is also true that many universities offer courses to persons over 60 or over 65 for a nominal fee and in some instances these courses may have specific vocational applications. For someone whose interests or skills are primarily clerical rather than manual there are many opportunities to acquire the necessary training for a variety of occupations through university courses. But it must be stressed that the time to embark on such preparatory programs is long before the fateful day arrives. Although it is suggested here that an important function of increased educational opportunities is to open up new occupational avenues to individuals, there are other and equally valid reasons for seeking further education.

mes administratifs et pratiques. Cela est dû en partie au fait que les régimes de retraite ne tiennent normalement pas compte des départs et des retours sporadiques sur le marché du travail.

A l'avenir, il faudra soigneusement étudier la répartition du temps consacré aux études, au travail et aux loisirs dans la vie de chaque individu. Il y a probablement un rapport entre le niveau intellectuel et la réussite d'une retraite. A tout le moins, il semble qu'il y ait des raisons intuitives de croire que ceux qui aiment lire et qui cultivent les arts en général, trouvent des débouchés plus créatifs et enthousiasmants auxquels consacrer leurs loisirs, que ceux que la culture intéresse peu.

Les hommes, on le sait, prennent des habitudes; nombre d'entre eux s'attachent à leur travail et il leur est difficile de l'abandonner sans conséquences fâcheuses. C'est pourquoi, des programmes ont été créés pour permettre une retraite échelonnée. Par exemple, on autorise les employés à prendre des vacances annuelles de plus en plus longues au fur et à mesure que les années passent, jusqu'à ce qu'ils s'habituent à l'idée de ne plus travailler et soient tenus de vivre avec davantage de loisirs. Une autre solution consiste à réduire le nombre d'heures de travail par semaine tout en versant une pension partielle; c'est une possibilité offerte aux employés en Suède. Un employé est autorisé à travailler au maximum 35 heures et au minimum 17 heures par semaine, comparativement à la semaine normale de travail qui est de 40 heures.

En Europe occidentale, la tendance est moins de prendre la retraite le plus tôt possible, que de réduire la durée de travail en réduisant le temps de travail hebdomadaire, mensuel et annuel. Cela, non seulement permet aux employés de libérer du temps qu'ils pourront consacrer aux vacances, mais aussi de parfaire leurs connaissances ou encore leur formation et leurs aptitudes directement en rapport avec leur travail.

Bien que ces régimes présentent des caractéristiques intéressantes, l'intégration des revenus réduits et des pensions partielles n'est pas chose aisée. De plus, tout régime qui permettrait à un employé de prendre des vacances de plus en plus longues ne serait pas sans créer de difficultés étant donné que la continuité de l'emploi est un élément de carrière important.

Les personnes âgées peuvent également vouloir continuer à suivre des cours plutôt que de travailler ou de profiter de leurs loisirs. Bien que les employeurs n'aient généralement pas les moyens de satisfaire ce type d'aspiration leurs services d'orientation pré-retraite peuvent attirer l'attention de leurs employés sur les possibilités offertes. Au cours des dernières années, on a assisté à une multiplication rapide des cours de vulgarisation, dans le domaine de l'artisanat ou de diverses techniques, dispensés par les écoles secondaires ou les collèges. Il est également vrai que de nombreuses universités offrent des cours aux personnes âgées de 60 ans ou plus pour un prix minime et, dans certain cas, ces cours peuvent avoir des applications pratiques. Pour quelqu'un dont les intérêts ou les aptitudes sont essentiellement centrés sur le travail de bureau, plutôt que sur le travail manuel, les cours universitaires, permettront d'acquérir la formation requise pour pouvoir occuper différents emplois. Néanmoins, il convient d'insister sur le fait que les choses ne se font pas du jour au lendemain. Bien que l'on soutienne ici qu'une fonction importante du perfectionnement

The motivation may be simply to improve one's educational status. A good many people, for economic or other reasons, were denied access to a full education when they were young and this deficiency can often be partially remedied after retirement. This is not universally true but the universities and the community colleges have made a consistent effort to extend their facilities beyond the main urban centres so that many of the retired across the country have relatively easy access to educational opportunities.

#### Conclusions

##### Your Committee concluded

1. that pre-retirement counselling can play a vital role in helping individuals adjust to the problems of retirement;
2. that much more should be done to devise and implement effective pre-retirement counselling programs in this country;
3. that intelligently conceived counselling programs to make the transition to retirement easier do not require great resources and can be carried out relatively cheaply;
4. that many workers want second careers instead of retirement either to avoid idleness or to supplement their income;
5. that, while there may be good opportunities for part-time employment for older workers, employers are reluctant to hire older workers full-time unless they have special qualifications;
6. that a relatively small number of workers aged 65 and over go to the Canada Employment and Immigration Commission for assistance, and only a few of those who apply are successful in finding work or obtaining vocational training to qualify for another job;
7. that employers could facilitate adjustment to retirement by introducing more flexible programs of graduated retirement such as, for example, longer annual holidays or shorter work weeks for workers as they approach retirement.

#### Recommendations

##### Your Committee recommends

1. that both public authorities and private companies should undertake to implement effective pre-retirement programs;
2. that the Canada Employment and Immigration Commission should take appropriate measures to ensure that its offices are better equipped to deal with older workers, including: (a) improved job training facilities; (b) a more vigorous placement program; (c) more advertising of available services;
3. that employers should introduce programs of graduated retirement such as, for example, longer annual holidays or shorter work weeks, for workers approaching the age of retirement.

des possibilités d'éducation soit d'ouvrir de nouveaux horizons aux individus, il y a également d'autres raisons tout aussi valables pour continuer de se cultiver.

Aussi un individu peut-il tout simplement vouloir améliorer son niveau d'instruction. De nombreuses personnes, pour des raisons économiques ou autres, n'ont pas eu la chance de bénéficier d'un enseignement complet et l'ont peut pallier souvent en partie cette lacune après la retraite. Bien que l'on ne puisse pas généraliser, il faut bien reconnaître que les universités et les collèges communautaires n'ont pas ménagé leurs efforts pour décentraliser leurs installations en les rendant accessibles en dehors des principaux centres urbains pour en faire profiter beaucoup de retraités.

#### Conclusions

##### Le Comité conclut:

1. que l'orientation pré-retraite peut jouer un rôle vital en permettant aux individus de s'adapter aux problèmes de la retraite;
2. qu'il faudrait davantage au pays pour élaborer et mettre en œuvre des programmes efficaces d'orientation pré-retraite;
3. que des programmes d'orientation intelligemment élaborés devraient assurer la transition entre le travail et la retraite de façon aisée et à relativement peu de frais;
4. que de nombreux employés préfèrent opter pour une seconde carrière plutôt que de prendre leur retraite, soit pour éviter l'inactivité soit pour arrondir leurs fins de mois;
5. que, bien que les personnes âgées aient de bonnes possibilités de travailler à temps partiel, les employeurs hésitent à les embaucher à plein temps à moins qu'elles n'aient des qualifications particulières;
6. que relativement peu d'employés âgés de 65 ans et plus s'adressent à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et que, parmi ceux qui présentent une demande d'aide, rares sont ceux qui parviennent à trouver du travail ou à suivre des cours de formation qui leur permettront d'avoir les qualifications requises pour trouver un autre emploi;
7. que les employeurs pourraient faciliter l'adaptation à la retraite en instituant des programmes plus souples de retraite échelonnée, et en accordant, par exemple, des congés annuels plus long, ou des semaines de travail plus courtes aux employés au fur et à mesure que ces derniers approchent 65 ans.

#### Recommendations

##### Le Comité recommande

1. que les pouvoirs publics et les sociétés privées s'engagent à mettre en vigueur des programmes d'orientation pré-retraite plus efficaces;
2. que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada prenne les mesures qui s'imposent pour que ses bureaux soient mieux équipés pour répondre aux besoins des travailleurs plus âgés notamment a) en améliorant les établissements de formation professionnelle, b) en disposant d'un programme de placement plus actif, c) en faisant plus de publicité pour les services disponibles;
3. que les employeurs élaborent des programmes de retraite échelonnés, assortis par exemple, de congés annuels plus longs, de semaines de travail plus courtes, pour les employés qui approchent de l'âge de la retraite.



## Part IX

## Conclusion

1. An overview
2. Some contentious issues
3. The need for action

## 1. An Overview

The conclusions and recommendations of your Committee have already been described at the end of each part and assembled in one place at the beginning of the report for ease of reference. No purpose would be served in recapitulating all this material but it may be useful to reiterate the major recommendations. These are:

1. that the age of mandatory retirement be extended one year at a time for five years by the modification of federal rules, legislation dealing with human rights and pension plans; and that flexible retirement policies including the eventual abolition of mandatory retirement be adopted as a goal;

2. that contributions to the Canada/Quebec Pension Plan be increased to 4 per cent from employees and 4 per cent from employers compared to the present level of 1.8 per cent each and that this change be introduced by increasing the contributions 1.1 per cent for two years;

3. that employees be permitted to buy back pensionable time to January 1, 1966, by paying the difference required to bring both the employer's and employee's share to the new rates;

4. that the earnings ceiling under the Canada/Quebec Pension Plan be raised by 50 per cent to 1½ times the average industrial wage, ultimately to roughly \$20,000 at current wage rates;

5. that all contributors to the Canada/Quebec Pension Plan be permitted to draw actuarially reduced pensions beginning at age 60;

6. that husband and wife share equally in any pension entitlements under the Canada/Quebec Pension Plan that either one of them may acquire during their marriage;

7. that vesting after a period of one year be adopted in private pension plans and the benefits accruing to mobile workers should accumulate in a fund to be managed by the pension industry and other interested groups and be eventually available as annuities;

8. that more effective pre-retirement planning programs be undertaken in the private and public sectors.

These recommendations and the others form a basis for a better, more decent life for the older population in Canada, an age group which numerically and politically will become increasingly important in the coming years.

The humanitarian case for putting forward these recommendations should be clearly evident and beyond dispute. What may be less evident, however, is that these recommendations

## Partie IX

## Conclusion

1. Les faits saillants
2. Points litigieux
3. Le temps d'agir

## 1. Les faits saillants

Les conclusions et recommandations du Comité figurent à la fin de chaque partie et ont été réunies au début du rapport pour faciliter la consultation. Il serait donc superflu de les récapituler intégralement ici, mais il pourrait être utile d'en rappeler les principales que voici:

1. que l'âge de la retraite obligatoire soit étendu d'un an pendant cinq années consécutives par modification des règles fédérales et des lois relatives aux droits de la personne et aux régimes de retraite; que l'on mette en place des politiques souples en matière de retraite, l'objectif final devant être la suppression de la retraite obligatoire;

2. que les cotisations au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient augmentées à 4% pour les employés et pour les employeurs, alors qu'elles sont actuellement de 1.8% pour chacun, et ceci au moyen d'une augmentation de 1.1% par an pendant deux ans;

3. que les employés soient autorisés à acheter rétroactivement des droits à pensions jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1966 en payant la différence nécessaire pour amener la part de l'employeur et celle de l'employé au niveau des nouveaux taux;

4. que le plafond des gains du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soit augmenté de 50% pour atteindre une fois et demie la moyenne des salaires industriels, soit finalement une somme d'environ \$20,000 dans l'échelle actuelle des salaires;

5. que tous les cotisants au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec soient autorisés à retirer des pensions actuariellement réduites à partir de 60 ans;

6. que les deux conjoints se partagent à parts égales tout droit de pension au titre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec acquis par l'un d'entre eux durant leur vie commune;

7. que les caisses de retraite privées adoptent le principe de l'attribution de la quote-part patronale au bout d'un an et que les prestations destinées aux travailleurs mobiles soient accumulées dans une caisse qui sera gérée par le secteur des caisses de retraite et par d'autres groupes intéressés, les sommes devant finalement être transmises aux prestataires sous forme de rentes;

8. que l'on entreprenne des programmes plus efficaces de planification de la retraite dans les secteurs privé et public.

Ces recommandations, ainsi que certaines autres, devraient constituer le point de départ de toute démarche visant à assurer un sort meilleur et plus décent aux Canadiens les plus âgés qui, dans les années à venir, vont constituer un groupe sans cesse plus nombreux et plus influent.

L'aspect humanitaire de ces recommandations est évident. Ce qui l'est moins à première vue, c'est qu'elles sont également réalistes d'un point de vue économique. D'un point de vue

are equally defensible on economic grounds. Forcing people to retire at age 65 or some other artificial age limit, particularly when they have inadequate income, or discriminating against people in employment because they are no longer young are clearly objectionable on social grounds. They are no more justifiable than discrimination because of religion. What may be less evident, however, is that flexible retirement also makes economic sense. By encouraging people to remain active in the working force beyond age 65, the social security and related costs of maintaining an aging population are reduced and the production of goods and services is increased. Flexible retirement can thereby make a real contribution to reducing the social cost of supporting the rapidly growing older population.

The proposed substantial expansion of the Canada/Quebec Pension Plan is also clearly desirable on humanitarian grounds. It is the only way to lift many of the Canadians who live in retirement out of poverty. Most retired workers now receive no private pension either because they moved from job to job or because their employer had no private pension plan. Those workers who do receive a private pension often find their standard of living declining because their pension is only partially indexed or not indexed at all.

The overhaul of the public pension system can be defended on economic grounds. The extra cost that the proposed expansion would involve should be manageable for both employers and employees. For the employee earning \$10,000 a year it represents an increased contribution (*saving*) of \$220 a year which should not be intolerable. For the employers who must match these contributions the amount should not be burdensome when considered in the light of other costs. It is also relevant to note that both contributions are tax deductible. The proposed deductions are not excessive when compared with the payroll deductions in other countries for social security programs. It has already been noted that in the United States, the employer now pays 6.13 per cent of each worker's earnings per year towards social security and the employee a similar amount. This involves a total in excess of 12 per cent in the United States in contrast to the proposed level of 8 per cent in Canada. In many European countries the rates are even higher. These costs have not prevented the industries in these countries from competing effectively in international markets.

It is not proposed to review the arguments which have been put forth in the body of the report. Instead, some attention will be devoted in the next section to the more general issues that arise out of recommendations as sweeping and complex as those in the report.

## 2. Some Contentious Issues

Some influential people hold that many of the ills of the body politic, and inflation in particular, are traceable to excessive government intervention. It is argued, sometimes with considerable force, that interference with the mechanism of a free market leads to distortions and, in short, does more

social, il est inadmissible qu'on puisse obliger quelqu'un à prendre sa retraite à 65 ans ou à tout autre âge fixé arbitrairement, particulièrement lorsqu'il s'agit de personnes aux revenus insuffisants, ou exercer une discrimination dans l'emploi en fonction de l'âge. De telles pratiques sont aussi intolérables que la discrimination pour des motifs religieux. Cependant, les avantages économiques de l'assouplissement de la politique en matière de retraite peuvent sembler moins évidents. Mais en réalité, si on encourage les gens à rester actifs au-delà de 65 ans, on réduit les coûts de sécurité sociale pour la prise en charge de la population âgée et on augmente la production de biens et de services. Une telle politique peut donc véritablement constituer un moyen de réduire le coût social de la prise en charge de la population âgée, dont la proportion croît rapidement.

La proposition visant à étendre largement le Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec est également souhaitable pour des motifs humanitaires. C'est la seule façon de sauver de la pauvreté un grand nombre de retraités canadiens. La plupart des ouvriers en retraite ne touchent actuellement aucune pension privée, soit parce qu'ils ont changé fréquemment d'emploi, soit parce que leur employeur ne proposait pas de régime de pension privé. Les travailleurs qui perçoivent une retraite privée ont souvent à se plaindre du déclin de leur niveau de vie étant donné, que dans les rares cas où leur pension est indexée, elle ne l'est que partiellement.

L'extension du système public de pensions n'est pas irréaliste d'un point de vue économique. Les frais supplémentaires qu'elle entraînerait ne seraient pas très considérables, ni pour les employeurs, ni pour les employés. Pour un employé gagnant \$10,000 par an, elle représente une augmentation de la contribution (ou de l'épargne) de \$220 par année, ce qui n'est nullement déraisonnable. Pour l'employeur, qui devra ajuster sa contribution sur celle de l'employé, le fardeau ne devrait pas être considérable par rapport à certains autres frais. Il faut également remarquer que les contributions sont déductibles aux fins de l'impôt. Cette déduction n'est pas excessive si on la compare aux déductions pratiquées sur les fiches de paye dans d'autres pays au titre des programmes de sécurité sociale. Nous avons déjà indiqué qu'aux États-Unis, l'employeur paye actuellement 6.13% du salaire annuel de chaque travailleur au titre de la sécurité sociale, le travailleur versant une somme analogue. Aux États-Unis, le total dépasse donc 12%, alors que selon cette proposition, il serait de 8% au Canada. Dans plusieurs pays d'Europe, les taux sont encore plus élevés. Ils n'ont cependant pas empêché les industries de ces pays de soutenir efficacement la concurrence sur les marchés internationaux.

Notre propos ici n'est pas de reprendre les arguments présentés dans le corps du rapport. Dans la prochaine partie, nous attirerons plutôt l'attention sur des questions plus générales soulevées par les recommandations ambitieuses et complexes de notre étude.

## 2. Points litigieux

Selon certaines personnalités influentes, c'est l'intervention excessive du gouvernement qui serait à l'origine de bien des sujets de mécontentement d'ordre politique et, en particulier, de l'inflation. On prétend, parfois avec véhémence, que toute contrainte imposée au marché libre crée des déséquilibres et,



harm than good. It is not the intention to pursue the argument, which is complex and difficult. The most realistic conclusion is that there are classes of social problems that can realistically be dealt with only by the state. The maintenance of public order comes to mind and even the most doctrinaire exponent of laissez faire would accept this. Similarly, there are many social problems that are outside the purview of the market. Sickness, mental or physical handicaps and poverty are persistent problems that cannot be dealt with adequately in the private sector. Government involvement is inevitable in any advanced and civilized country and in many cases the welfare costs of all levels of government are a budgetary drain. The recommendations of this report are quite different because their budgetary impact is negligible. In the area of retirement and post-retirement income support and allied matters, the emphasis is on the responsibilities of employers and employees; the function of the government is basically to establish the ground rules and to deal with accounting or bookkeeping. Some of the proposals involve interference with spending and saving patterns, but the magnitude of the change is not great. Over a period of years the relatively small amounts diverted to saving for the years of retirement will grow surprisingly. As an example, consider the accumulated value of an annual amount of \$100 for forty years at an interest rate of 10 per cent per annum. At the end of the period, the amount would have grown to \$44,259.25.

Your Committee accepts the view that people do have a responsibility to provide for their old age to the extent they can. Unfortunately, it is simply not practical for the poor to set aside much out of their current income. For those who can save there is the fear of inflation. Attitudes are strongly influenced by short-term trends in the value of money and some experts have suggested that the high levels of inflation experienced in the 1970s will continue. There are obvious perils in forecasting long-term trends and the disposition of people to save may be influenced more strongly by their mental attitude and habits than by what is happening to consumer prices.

I cannot be too strongly emphasized that the proposals in this report do not involve a raid on the public treasury. No recommendations are made to have governments take over additional welfare costs. In fact, one of the basic principles of the report is that any reforms that involve expenditures should be paid for in the same way that contributions are now made to the Canada/Quebec Pension Plan.

The unavoidable fact is that if the employers and employees do not now assume the increased costs of an expanded public pension system through higher contributions, society will eventually have to assume these costs through increased taxes to bolster the pension system or for welfare payments. The present welfare assistance to the elderly takes many forms, including grants, tax credits and extended health care. There is little doubt that it will have to be substantially increased if

finally, fait plus de tort que de bien. Notre intention n'est pas de nous engager dans cette discussion complexe et difficile. Selon la conclusion la plus réaliste qu'on puisse en tirer, il existe des catégories de problèmes sociaux qui ne peuvent être valablement traités que par l'État. C'est notamment le cas du maintien de l'ordre public; même les plus farouches partisans de la doctrine du «laissez-faire» devraient en convenir. De la même façon, bon nombre de problèmes sociaux ne peuvent être abandonnés aux lois du marché. Le sort des malades et des handicapés physiques ou mentaux et la pauvreté sont des problèmes constants qui ne peuvent être pris convenablement en charge par le secteur privé. Dans les pays civilisés, l'intervention du gouvernement dans ces secteurs est inévitable et, dans bien des cas, les coûts du bien-être social à tous les degrés de gouvernement constituent une véritable ponction sur le budget. Les recommandations du présent rapport sont bien différentes, car leur effet sur le budget est négligeable. En ce qui concerne la retraite, le revenu des retraités et les questions annexes, on met généralement l'accent sur la responsabilité de l'employeur et de l'employé; la fonction essentielle du gouvernement est de fixer les règles du jeu et de prendre en charge la comptabilité des opérations. Certaines propositions prévoient son intervention au niveau des tendances à épargner ou à dépenser, mais l'amplitude du changement n'est pas très importante. Avec les années, les sommes relativement modestes épargnées chaque année en vue de la retraite finissent par constituer une somme importante. Considérons par exemple, la somme accumulée en 40 ans à raison de \$100 chaque année, assortis d'un intérêt annuel de 10%. Au bout de 40 ans, on obtient ainsi une somme \$44,259.25.

Le Comité reconnaît que chacun a la responsabilité de pourvoir, dans la mesure de ses moyens, à sa subsistance au moment de la retraite. Malheureusement, il est pratiquement impossible au plus démunis de mettre de côté une partie de leurs revenus. En outre, ceux qui peuvent épargner craignent l'inflation. L'attitude de chacun est fortement influencée par l'évolution à court terme de la valeur de l'argent et, selon certains experts, les taux élevés d'inflation qui ont prévalu pendant les années 70 devraient se maintenir encore pendant un certain temps. Il est naturellement hasardeux de prévoir les tendances à long terme de cette évolution, et la propension à épargner peut être encore plus influencée par les habitudes et l'état d'esprit que par l'évolution des prix à la consommation.

On n'insistera jamais assez sur le fait que les propositions du présent rapport n'impliquent pas de ponctions massives sur le Trésor public. Aucune recommandation ne prévoit la prise en charge de coûts supplémentaires de bien-être social par un gouvernement. En fait, l'un des principes fondamentaux du rapport veut que toute réforme entraînant des dépenses soient financée selon une formule semblable aux cotisations versées actuellement au Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec.

Si les employeurs et les employés n'assument pas actuellement l'augmentation du coût des pensions d'un système public élargi en augmentant leurs contributions, c'est, bien sûr, la société qui devra finalement le prendre en charge en augmentant les impôts de façon à renforcer le système des pensions et à assurer les versements du bien-être social. Actuellement, on vient en aide aux personnes âgées de différentes manières, notamment en leur accordant des subventions et des crédits

better retirement income is not provided through the public pension system. The aging population, with its increasing political power, will not tolerate indefinitely a life of poverty in retirement. By contributing more to the expanded public pension program, employers and employees will need to contribute proportionately less to the future welfare program.

The recommendations of this report do not provide a panacea that will solve all the problems of old people in Canada. A significant number of Canadians will receive no help. The recommendations will not benefit those aged 65 and over who are now retired and receive no income under the Canada/Quebec Pension Plan. They leave out those who are not wage earners and others who do not work for pay and who at age 65 will therefore not be eligible for income under the Canada/Quebec Pension Plan except for spouses who share in pension entitlements. Obviously, an expanded public pension program cannot help those people who do not qualify for public pensions.

There is another group that is a source of special concern, those in the age bracket 60 to 64 who are in need and have no entitlement under the Canada/Quebec Pension Plan. The public pension system is not geared to assist deprived people in this category. Your Committee has been deeply concerned about the plight of these people and would like urgently to call the attention of the appropriate authorities to the misfortunes that sometimes occur to people before they are eligible for the help that is available at 65.

The solution for those who are ineligible for pensions for one reason or another can only come through expanded welfare assistance. There is no alternative. Therefore, your Committee believes that, at the same time as the public pension program is expanded, the various welfare programs such as the General Income Supplement, provincial supplements, and tax credits should be re-examined. The expansion of the public pension program will reduce the future number of retired people who will require welfare. This reduction in welfare recipients will make available resources that could be used to improve the level of assistance for those retired and in need.

### 3. The Need for Action

In the early discussion of demographic trends, it emerged that roughly twenty-five years remained before the Canadian population 65 and over will begin a meteoric rise. The demographic changes will bring in their wake social upheavals with great potential for discontent and distress. It may seem that twenty-five years is long enough and that a leisurely approach to the problems of adjustment is appropriate. Nothing is further from the truth. The testimony presented to your Committee by a variety of experts made it evident that time is of the essence and that putting off action makes the resolution of the issues increasingly difficult to manage. There is a time that is ripe in all affairs and that time has come. The basic reason is that it takes many years for pension systems to mature or for major changes to make their effects felt. This is not the sole reason; there are pressing social problems that demand immediate attention, especially those affecting elderly women.

d'impôt, et en leur prodiguant des soins médicaux. Il est presque certain que cette aide devra s'intensifier substantiellement si on ne parvient pas à leur accorder un meilleur revenu de retraite grâce au système public de pensions. Consciente de son pouvoir politique grandissant, la population âgée ne tolérera pas indéfiniment de vivre dans l'indigence. En contribuant davantage à un programme public élargi de pensions, les employeurs et les employés allégeront d'autant leurs contributions au futur programme de bien-être.

Les recommandations du présent rapport ne sont pas une panacée à tous les problèmes des Canadiens âgés. Bon nombre d'entre eux ne bénéficieront d'aucune aide. Les recommandations ne seront d'aucun secours aux personnes de 65 ans et plus qui sont actuellement en retraite et qui ne perçoivent aucun revenu du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, pas plus qu'à ceux qui ne sont pas salariés ni à ceux qui ne travaillent pas contre rémunération et qui, à l'âge de 65 ans, n'auront donc pas droit à un revenu au titre du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec, à l'exception du conjoint qui partage un droit de pension. Naturellement, un programme public élargi de pensions ne peut venir en aide à ceux qui n'ont pas droit à une pension du régime public.

Les personnes du groupe d'âge de 60 à 64 ans qui sont dans le besoin et ne peuvent bénéficier du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec forment elles aussi un groupe particulièrement préoccupant. Le régime public de pensions n'est pas susceptible de venir en aide aux personnes démunies de cette catégorie. Le Comité s'est beaucoup inquiété de leur cas et voudrait attirer l'attention des autorités appropriées sur les situations dramatiques qu'elles doivent parfois affronter avant d'avoir droit à l'aide accordée à partir de 65 ans.

Pour ceux qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas droit à une pension, la seule solution ne peut consister qu'en une aide plus substantielle du Bien-être. C'est pourquoi, d'après le Comité, il conviendrait de réexaminer les différents programmes du Bien-être social comme le Supplément de revenu garanti, les suppléments provinciaux et les crédits d'impôt, parallèlement à l'extension du régime public de pensions qui va, quant à elle, réduire à l'avenir le nombre des retraités nécessitant des prestations du Bien-être social. Les ressources ainsi épargnées devraient permettre d'améliorer la qualité de l'aide accordée aux retraités qui en ont besoin.

### 3. Le temps d'agir

Il ressort de l'évocation des tendances démographiques, au début du présent rapport, que d'ici vingt-cinq ans, les effectifs de la population canadienne âgée de 65 ans et plus vont connaître une montée en flèche. L'évolution démographique va entraîner des bouleversements sociaux susceptibles de susciter mécontentement et détresse. On peut estimer qu'une échéance de vingt-cinq ans est suffisamment lointaine pour que les problèmes d'ajustement soient envisagés à loisir. Pourtant, rien n'est moins vrai. Les témoignages formulés devant le Comité par divers experts ont clairement montré que l'urgence dans ce domaine est un élément essentiel et que tout retard dans l'action augmente la difficulté des problèmes. Il existe dans chaque domaine un moment où la situation vient à maturité, et c'est le cas dans celui qui nous occupe. En effet, il se passe bon nombre d'années avant qu'un système de pensions ne vienne à maturité ou que les effets des grands changements qu'on y



It is no use telling poor people that their problems will be resolved in the long run when they live in poverty one day at a time.

There is one article of faith, however, which has a bearing on the poor and the elderly. This is that pensions are better than welfare. Those who have contributed to a pension scheme for many years will find that they are able to demand their pension rights when the time comes and whether there is a welcome mat or not is of no consequence. This may not always be true of welfare income; there may be hurdles to overcome. Above all some damage may be done to the human spirit. A different strategy is essential as the nineteenth century recedes further and further into history.

It is undeniable that a number of the proposals of this report are very complex. Nevertheless, it is fervently to be hoped that endless rounds of discussion and negotiation will not be necessary before action is forthcoming. The problems dealt with in this report loom larger all the time.

The number of elderly people will increase and, more and more people of all ages will have to deal with the social issues that result. A helpful and compassionate approach is needed but this will only come with public appreciation of the twin problems of retirement and income. Your Committee believes that the subject of this report is a major social issue just as important as Old Age Security and Medicare. It is earnestly hoped that this report will contribute to the understanding of the Canadian people and, in particular, their essential role in building a social structure that will be the envy of the western world.

#### APPENDIX A

##### Members of the Special Senate Committee on Retirement Age Policies

###### Senators

Adams\*  
 Anderson (appointed November 30, 1978)  
 Bell\*  
 Benidickson\*  
 Bird (appointed November 1, 1978)  
 Bosa\*  
 Buckwold\*  
 Cameron\* (replaced October 19, 1978)  
 Cottreau\*  
 Croll\* (Chairman)  
 Deschatelets\*  
 Eudes\*  
 Fournier (Madawaska-Restigouche) (Vice-Chairman)  
 Fournier (Restigouche-Gloucester) (appointed February 9, 1978)  
 Greene\* (deceased)  
 Haidasz (appointed October 19, 1978)  
 Inman\*

apporte ne se fassent sentir. En outre, certains problèmes sociaux pressants demandent une attention immédiate, notamment ceux qui se posent aux femmes âgées. Il est inutile de dire aux plus démunis que leurs problèmes vont se résoudre à long terme, alors qu'ils vivent au jour le jour dans le dénuement.

Il existe par contre chez les pauvres et les personnes âgées un dogme selon lequel les pensions sont préférables au bien-être social. Ceux qui ont contribué à un fonds de pension pendant des années pourront, le moment venu, faire valoir leurs droits de pension sans avoir à demander l'aumône. Il en va différemment dans le cas des revenus provenant du bien-être social, dont l'obtention ne va pas sans certaines difficultés ni certaines blessures pour l'amour propre. A la veille du XXI<sup>e</sup> siècle, il est indispensable de changer les choses dans ce domaine.

Certaines propositions du présent rapport sont fort complexes; nous n'en disconvierons pas. Néanmoins, il est à souhaiter qu'on n'ait pas besoin d'engager d'interminables séances de discussions et de négociations avant de prendre des mesures. Les problèmes abordés dans le présent rapport s'étendent chaque jour davantage.

Avec l'augmentation du nombre de personnes âgées, vont se poser de plus en plus de problèmes sociaux pour les gens de tous les âges, qui ne pourront adopter à leur égard une attitude compatissante et secourable, que s'ils ont bien assimilé le double problème de la retraite et du revenu du retraité. Le comité estime que le sujet du présent rapport est tout aussi important que la sécurité de la vieillesse ou l'assurance-maladie. Nous espérons sincèrement que son contenu favorisera une prise de conscience des Canadiens, particulièrement en ce qui concerne leur rôle essentiel dans l'édification d'une structure sociale qui fasse l'administration du monde occidental.

#### APPENDICE A

##### Membres du Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite

###### Sénateurs:

Adams\*  
 Anderson (nommée le 30 novembre 1978)  
 Bell\*  
 Benidickson\*  
 Bird (nommée le 1<sup>er</sup> novembre 1978)  
 Bosa\*  
 Buckwold\*  
 Cameron\* (remplacé le 19 octobre 1978)  
 Cottreau\*  
 Croll\* (président)  
 Deschatelets\*  
 Eudes\*  
 Fournier (Madawaska-Restigouche) (Vice-président)  
 Fournier (Restigouche-Gloucester) (nommé le 9 février 1978)  
 Greene\* (décédé)  
 Haidasz (nommé le 19 octobre 1978)  
 Inman\*

Lucier\*

McNamara\* (replaced February 9, 1978)

Norrie (appointed November 28, 1978)

Phillips\*

Quart\*

Rowe\*

Steuart\*

Williams\*

\* Those senators marked with an asterisk were appointed December 14, 1977.

## APPENDIX B

## Hearings held by the Special Senate Committee on Retirement Age Policies

Date	Organization	Witnesses
October 25, 1978	Election of officers ( <i>in camera</i> )	
October 31, 1978	Research Branch, Library of Parliament ( <i>in camera</i> )	Mr. J. Grant Purves Mr. Norman Willans Mr. Jeffrey Lawrence Mr. W. Miller Mr. John E. S. Graham Mrs. Barbara Reynolds
November 2, 1978	Research Branch, Library of Parliament ( <i>in camera</i> )	Mr. André Morin Mr. Dennis Stang Mr. J. Marshall Mr. J. Grant Purves Mrs. Barbara Reynolds
November 7, 1978	Research Branch, Library of Parliament ( <i>in camera</i> )	Mr. Frank Klassen Mr. William Neil Mr. W. Miller
November 9, 1978	Research Branch, Library of Parliament ( <i>in camera</i> )	Miss Linda Welling Miss Valerie Clements Mrs. Barbara Reynolds Mr. H. G. Belleau
November 14, 1978	Canadian Life Insurance Association	Mr. D. W. Pretty Mr. C. C. Black Mr. F. W. Speed Mr. R. G. McKnight
	Department of National Defence	Lieutenant-General J. C. Smith Dr. John E. Mayhood
November 16, 1978	Council of Canadian Personnel Associations	Mr. Robert B. Totten Mr. G. Clark Mitchell Mr. W. R. Spring
	Public Service Commission	Mr. E. Gallant Mr. Tom Morry Mr. S. Wightman Mr. G. Bloodworth
November 21, 1978	Canada Employment and Immigration Commission	Mr. Walter Turnbull Mr. H. L. Voisey Mr. J. Whitford

Lucier\*

McNamara\* (remplacé le 9 février 1978)

Norrie (nommée le 28 novembre 1978)

Phillips\*

Quart\*

Rowe\*

Steuart\*

Williams\*

\* Les sénateurs dont le nom est suivi d'un astérisque ont été nommés le 13 décembre 1977.

## APPENDICE B

## Auditions tenues par le Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite

Date	Organismes	Témoins
25 octobre 1978	Séance d'organisation (à huis clos)	
31 octobre 1978	Service de recherches-Bibliothèque du Parlement (à huis clos)	M. J. Grant Purves M. Norman Willans M. Jeffrey Lawrence M. W. Miller M. John E. S. Graham M <sup>me</sup> Barbara Reynolds
2 novembre 1978	Service de recherches-Bibliothèque du Parlement (à huis clos)	M. André Morin M. Dennis Stang M. J. Marshall M. J. Grant Purves M <sup>me</sup> Barbara Reynolds
7 novembre 1978	Service de recherches-Bibliothèque du Parlement (à huis clos)	M. Frank Klassen M. William Neil M. W. Miller
9 novembre 1978	Service de recherches-Bibliothèque du Parlement (à huis clos)	M <sup>lle</sup> Linda Welling M <sup>lle</sup> Valerie Clements M <sup>me</sup> Barbara Reynolds M. H. G. Belleau
14 novembre 1978	Association canadienne des compagnies d'assurance-vie	M. D. W. Pretty M. C. C. Black M. F. W. Speed M. R. G. McKnight
	Ministère de la Défense nationale	Lieutenant-Général J. C. Smith M. John E. Mayhood
16 novembre 1978	Fédération des associations canadiennes du personnel	M. Robert B. Totten M. G. Clark Mitchell M. W. R. Spring
	Commission de la fonction publique	M. E. Gallant M. Tom Morry M. S. Wightman M. G. Bloodworth
21 novembre 1978	Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	M. Walter Turnbull M. H. L. Voisey M. H. Whitford



November 23, 1978	Canadian Medical Association	Dr. John Bennett Dr. Robert Gourdeau Mr. D. A. Geekie Dr. C. I. Gryfe Dr. R. G. Wilson	23 novembre 1978	Association médicale canadienne	Dr John Bennett Dr Robert Goudreau M. D. A. Geekie Dr R. G. Wilson
	Canadian Teachers' Federation	Mr. Leo Duguay Mrs. Geraldine Gilliss Mr. Ross Andrew Mr. Russell Mosher		Fédération canadienne des enseignants	M. Leo Duguay M <sup>me</sup> Geraldine Gilliss M. Ross Andrew M. Russell Mosher
November 28, 1978	Association of Canadian Pension Management	Mr. Peter A. Dennis Mr. John Fergusson	28 novembre 1978	<i>Association of Canadian Pension Management</i>	M. Peter A. Dennis M. John Fergusson
November 30, 1978	Statistics Canada	Dr. Peter Kirkham Dr. L. O. Stone Mr. E. Hanes	30 novembre 1978	Statistique Canada	M. Peter Kirkham M. L. O. Stone M. E. Hanes
December 5, 1978	Canadian Psychiatric Association	Dr. Colin M. Smith	5 décembre 1978	Association canadienne de psychiatrie	Dr Colin M. Smith
	National Union of Students	Miss Morna Ballantyne		Union nationale des étudiants	M <sup>lle</sup> Morna Ballantyne
December 7, 1978	Royal Bank of Canada	Mr. W. Earle McLaughlin Mr. A. H. MacKenzie Mr. R. V. Warrilow	7 décembre 1978	Banque Royale du Canada	M. W. Earle McLaughlin M. A. H. MacKenzie M. R. V. Warrilow
	Canadian Association on Gerontology	Dr. Leon F. Koyl Betty Havens Dr. Claude Paradis		Association canadienne de gérontologie	Dr Leon F. Koyl Betty Havens Dr Claude Paradis
December 12, 1978	Canadian Institute of Actuaries	Mr. T. R. Suttie Mr. D. R. Anderson Mr. D. R. Giesinger Mr. R. M. Walker	12 décembre 1978	Institut canadien des actuaires	M. T. R. Suttie M. D. R. Anderson M. R. T. Giesinger M. R. M. Walker
	Canadian Pension Conference	Mr. Donald Landreville Mr. Robert G. Camp		Institut canadien de la retraite	M. Donald Landreville M. Robert G. Camp
December 14, 1978	Department of National Health and Welfare	Hon. Monique Bégin Mr. Bruce Rawson Mr. John Osborne Mr. Brian Powell	14 décembre 1978	Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social	L'hon. Monique Bégin M. Bruce Rawson M. John Osborne M. Brian Powell
	Canadian Human Rights Commission	Mr. Gordon Fairweather Mrs. Rita Cadieux Martha Hynna Mr. George Cook Mr. Paul Mercier Ann Steeves		Commission canadienne des droits de la personne	M. Gordon Fairweather Mme Rita Cadieux Martha Hynna M. George Cook M. Paul Mercier Ann Steeves
January 23, 1979	Canadian Council on Social Development	Mr. Pierre Bourdon Mr. David Ross Mr. Geoff Norquay	23 janvier 1979	Conseil canadien de développement social	M. Pierre Bourdon M. David Ross M. Geoff Norquay
January 25, 1979	Association of Universities & Colleges of Canada	Dr. Lloyd Barber Dr. Claude Thibault Dr. Ken Clements	25 janvier 1979	Association des universités et collèges du Canada	M. Lloyd Barber M. Claude Thibault M. Ken Clements
	Confederation of National Trade Unions	Mr. Leopold Beaulieu Mr. Vincent Dagenais Mr. Michel Rioux		Confédération des syndicats nationaux	M. Leopold Beaulieu M. Vincent Dagenais M. Michel Rioux
January 30, 1979	Canadian Federation of Independent Business	Mr. Daniel Horigan	30 janvier 1979	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	M. Daniel Horigan
	Institute for Research on Public Policy	Dr. David Hoffman Dr. Mark Laplante Mrs. Nicole Schwartz-Morgan		Institut de recherches politiques	M. David Hoffman M. Mark Laplante Mme Nicole Schwartz-Morgan

February 1, 1979	Rockwell International of Canada Limited	Mr. A. J. Harkness Mr. Dan Heslin Mr. Leo Pygiel	1 <sup>er</sup> février 1979	<i>Rockwell International of Canada Limited</i>	M. A. J. Harkness M. Dan Heslin M. Leo Pygiel
	Ottawa Senior Citizens' Council	Mrs. Marjorie Mann Gertrude Lemire Mr. Al Hoey Rev. Robert McEthinney Mrs. Ethel Wilson		Conseil des aînés d'Ottawa	Mme Marjorie Mann Gertrude Lemire M. Al Hoey Rev. Robert McEthinney Mme Ethel Wilson
February 6, 1979	Canadian Manufacturers' Association and Canadian Chamber of Commerce	Mr. D. I. W. Braide Mr. David A. Nield Mr. Kenneth Hallsworth Mr. L. E. Coward	6 février 1979	Association des manufacturiers canadiens et Chambre de commerce du Canada	M. D. I. W. Braide M. David A. Nield M. Kenneth Hallsworth M. L. E. Coward
	University of Toronto	Professor James E. Pesando Professor Samuel A. Rea, Jr.		Université de Toronto	Professeur James E. Pesando Professeur Samuel A. Rea, Jr.
February 8, 1979	The Council on Aging	Rev. Maurice Dessault Mr. Lorne Smith Margery Boyce	8 février 1979	Conseil pour le soutien du troisième âge	Rev. Maurice Dessault M. Lorne Smith Margery Boyce
	Canadian Association of University Teachers	Dr. Donald C. Savage Dr. Ronald Bercov Dr. Robert Léger Mr. Ronald Levesque		Association canadienne des professeurs d'université	M. Donald C. Savage M. Ronald Bercov M. Robert Léger M. Ronald Levesque
February 13, 1979	Amoco Canada Petroleum Company Ltd.	Mr. N. J. Stewart Mr. Ronald Sedlack Mr. Bruce E. Lounds	13 février 1979	<i>Amoco Canada Petroleum Company Ltd.</i>	M. N. J. Stewart M. Ronald Sedlack M. Bruce E. Lounds
	George Weston Limited	Mr. Kenneth H. Smith		<i>George Weston Limited</i>	M. Kenneth H. Smith
February 15, 1979	Canadian Pensioners Concerned Incorporated	Mrs. Corabel Penfold Mr. John Storey	15 février 1979	<i>Canada Pensioners Concerned Incorporated</i>	Mme Corabel Penfold M. John Storey
	Federal Superannuates National Association	Mr. L. W. C. S. Barnes Mr. F. W. Whitehouse Mr. J. E. G. Seguin		Association nationale des fonctionnaires fédéraux à la retraite	M. L. W. C. S. Barnes M. F. W. Whitehouse M. J. E. S. Seguin
February 20, 1979	Canadian National	Mr. K. E. Hunt Mr. F. T. Aubé Mr. G. W. Lange	20 février 1979	Canadien National	M. K. E. Hunt M. F. T. Aubé
	Michelin Tires of Canada Ltd.	Mr. G. L. Grebeldinger		Pneus Michelin du Canada Ltée	M. G. L. Grebeldinger
February 22, 1979	None ( <i>in camera</i> )	None	22 février 1979	Aucun (à huis clos)	Aucun
February 27, 1979	Kellogg Salada Canada Inc.	Mr. J. W. Sinclair Mr. G. Malis Mr. R. W. J. Stadelbauer	27 février 1979	<i>Kellogg Salada Canada Inc.</i>	M. J. W. Sinclair M. G. Malis M. R. W. J. Stadelbauer
	Ontario Professional Fire Fighters Association	Mr. P. J. De Fazio Mr. Edwin Hothersall Mr. Elliot Hastings Mr. Robert Crothers		<i>Ontario Professional Fire Fighters Association</i>	M. P. J. De Fazio M. Edwin Hothersall M. Elliot Hastings M. Robert Crothers
	Warner Lambert Canada Limited	Mr. Lew Wiffen Mrs. Alla Bil		<i>Warner Lambert Canada Limited</i>	M. Lew Wiffen M <sup>me</sup> Alla Bil
March 1, 1979	Canadian Association of Social Workers	Professor Albert Rose Mr. Byron Gero	1 <sup>er</sup> mars 1979	Association canadienne des travailleurs sociaux	Professeur Albert Rose M. Byron Gero
March 6, 1979	Canadian Railways Employees' Pension Association	Mr. J. Earl White Mr. A. T. Levangie Mr. J. G. Montpetit Miss C. S. Wishart	6 mars 1979	<i>Canadian Railways Employees' Pension Association</i>	M. J. Earl White M. A. T. Levangie M. J. G. Montpetit M <sup>lle</sup> C. S. Wishart
	Sherritt Gordon Mines Limited	Mr. A. R. Weir Mr. E. C. Knight		<i>Sherritt Gordon Mines Limited</i>	M. A. R. Weir M. E. C. Knight
March 8, 1979	None ( <i>in camera</i> )	None	8 mars 1979	Aucun (à huis clos)	Aucun



March 13, 1979	Government of Prince Edward Island	Mr. L. W. Brammer	13 mars 1979	Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard	M. L. W. Brammer
	Maritime Telegraph and Telephone Company	Mr. W. Struan Robertson		<i>Maritime Telegraph and Telephone Company</i>	M. W. Struan Robertson
March 15, 1979	Department of National Health and Welfare ( <i>in camera</i> )	Mr. Pierre Fortier, Chief, Program Policy, CPP Mr. Ray Kemp, Director, Claims and Benefits, CPP	15 mars 1979	Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (à huis clos)	M. Pierre Fortier, Chef de l'évaluation des programmes, RPC M. Ray Kemp, directeur de la Division des demandes d'indemnités et de prestations, RPC
March 20, 1979	Government of Nova Scotia	Dr. John Wickwire	20 mars 1979	Gouvernement de Nouvelle-Écosse	M. John Wickwire
	Canadian Advisory Council on the Status of Women	Sue Findlay Judy Reid Marie-Helene Boyle		Conseil consultatif canadien de la situation de la femme	Sue Findlay Judy Reid Marie-Helene Boyle

In addition to the testimony presented in open and closed sessions of the Committee, the following companies, organizations and individuals submitted briefs or other material to the Committee:

Ontario Hydro; Canada Packers Limited; Canadian Imperial Bank of Commerce; Sydney Pensioners Club; Age & Opportunity Centre, Inc. (Winnipeg); Senior Alumni Committee of the University of Toronto; Prof. C.L. Chakrabarti, Carleton University; Mobil Oil Canada Ltd.; Canadian Armed Forces Pensioners' Committee; Canadian Federation of Business and Professional Women's Clubs; Government of Newfoundland and Labrador; Government of Manitoba; National Council of Women of Canada; Sir Sanford Fleming College (Peterborough, Ontario); Alberta Council on Aging; Employers' Council of British Columbia.

#### APPENDIX C

##### Extracts from the Provincial Human Rights Statutes

Alberta: The Individual's Rights Protection Act. S.A. 1972 c.2

S.6(1): No employer or person acting on behalf of an employer shall

(a) refuse to employ or to continue to employ any person or

(b) discriminate against any person with regard to employment of any term or condition of employment,

because of the... age... of that person or of any other person.

(2): The provisions of Subsection (1) relating to age... shall not affect the operation of any bona fide retirement group or employee insurance plan.

(3): Subsection (1) does not apply with respect to a refusal, limitation, specification or preference based on a bona fide occupational qualification.

S.28: In this Act,

(a) "age" means any age of 45 years or more and less than 65 years.

Outre les témoignages présentés lors des séances publiques et à huis clos du Comité, les compagnies, organismes et individus suivants lui ont présenté des mémoires ou d'autres documents:

Hydro-Ontario; Canada Packers Limited; La Banque de commerce canadienne impériale; Sydney Pensioners Club; Age & Opportunity Centre Inc. (Winnipeg); Senior Alumni Committee de l'Université Toronto; le professeur C. L. Chakrabarti, Université Carleton; Mobil Oil Canada Ltée.; Canadian Armed Forces Pensioners' Committee; Fédération canadienne des clubs de femmes de carrières libérales et commerciales; Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador; Gouvernement du Manitoba; le Conseil national des femmes du Canada; Sir Sanford Fleming College, Peterborough, (Ontario); Alberta Council on Aging; Employers' Council of British Columbia.

#### APPENDICE C

##### Extraits de la Législation provinciale sur les droits de la personne

Alberta: Loi sur la protection des droits de la personne S.A. 1972 c.2

Art. 6(1): Aucun employeur ou aucune personne agissant en son nom ne doit

a) refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne, ni

b) faire preuve de discrimination à l'égard d'une personne en matière d'emploi ou de conditions d'emploi,

en raison de... l'âge... de cette personne ou de toute personne,

(2): Les dispositions du paragraphe (1) concernant l'âge... ne s'appliquent pas aux régimes d'assurance-retraite collectifs ou individuels.

(3): Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux refus, restrictions, conditions ou préférences fondés sur des exigences professionnelles normales.

Art. 28: Dans la présente loi,

a) «âge» désigne un âge de 45 ans ou plus et de moins de 65 ans.

British Columbia: Human Rights Code of British Columbia S.B.C. 1973 (2d sess.) c. 119

S.1: In this Act, unless the context otherwise requires, "age" means any age of 45 years or more and less than 65 years.

S.8(1): Every person has the right of equality of opportunity based upon bona fide qualifications in respect of his occupation or employment or in respect of an intended occupation, employment, advancement, or promotion; and, without limiting the generality of the foregoing

(a) no employer shall refuse to employ, or to continue to employ or to advance or promote that person, or discriminate against that person in respect of employment or a condition of employment; and

(b) no employment agency shall refuse to refer him for employment, unless reasonable cause exists for such refusal or discrimination.

(2): For the purposes of Subsection (1),

(a) the ... age ... of any person or class of persons shall not constitute reasonable cause.

(3): No provision of this section relating to age shall prohibit the operation of any term of a bona fide retirement, superannuation, or pension plan, or the terms or conditions of any bona fide group or employee insurance plan, or of any bona fide scheme based upon seniority.

Manitoba: Human Rights Act S.M. 1974 c.65

S.6(1): Every person has the right of equality of opportunity based upon bona fide qualifications in respect of his occupation or employment or in respect of training for employment or in respect of an intended occupation, employment, advancement, or promotion, and in respect of his membership or intended membership in a trade union, employers' organization, or occupational association; and, without limiting the generality of the foregoing

(a) no employer or person acting on behalf of an employer, shall refuse to employ, or to continue to employ or to train the person for employment or to advance or promote that person or discriminate against that person in respect of employment or any term or condition of employment

(b) no employment agency shall refuse to refer a person for employment or for training for employment and

(c) no trade union, employers' organization or occupational association shall refuse membership to expel, suspend, or otherwise discriminate against that person; or negotiate, on behalf of that person, an agreement that would discriminate against him;

because of the ... age ... of that person.

S.6(6): The provisions of this section relating to any discrimination, limitation, specification or preference for a position or employment based on ... age ... do not apply where ... age ... is a reasonable occupational qualification and requirement for the position or employment.

S.7(2): No provision of Section 6 shall prohibit a distinction on the basis of age ...

Colombie-Britannique: Code des droits de la personne de Colombie-Britannique, S.C.-B., 1973, (2e session), c.119

Art. 1: Dans la présente loi, à moins que le contexte ne s'y oppose, «âge» désigne un âge de 45 ans ou plus et de moins de 65 ans.

Art. 8(1): Toute personne a droit à l'égalité des chances fondée sur des exigences professionnelles normales en matière d'emploi ou d'occupation, ou concernant toute possibilité d'emploi, d'occupation, d'avancement ou de promotion; et, sans restreindre le caractère général de ce qui précède,

a) aucun employeur ne doit refuser d'employer ou de continuer d'employer, d'accorder une promotion ni faire preuve de discrimination contre une personne en matière d'emploi ou de conditions d'emploi; et

b) aucun employeur ne doit refuser de recommander une personne pour un emploi, à moins d'avoir des motifs raisonnables justifiant un tel refus.

(2): Aux fins du paragraphe 1),

a) ... l'âge ... d'une personne ou d'un groupe de personnes ne constitue pas un motif raisonnable.

(3): Aucune disposition du présent article concernant l'âge ne doit empêcher l'application d'un régime de retraite ou de pension, d'un régime d'assurance collectif ou individuel ni d'un régime fondé sur l'ancienneté.

Manitoba: Loi sur les droits de la personne, C.C.S.M. c. H175

Art. 6(1): Toute personne a droit à l'égalité des chances fondée sur des exigences professionnelles normales en matière d'emploi, d'occupation ou de formation en vue d'un emploi, ou concernant toute possibilité d'emploi, d'occupation, d'avancement ou de promotion, ou d'adhésion, effective ou anticipée, à un syndicat, une organisation d'employeurs ou une association professionnelle; et, sans restreindre le caractère général de ce qui précède,

a) aucun employeur ni aucune personne agissant en son nom ne doit refuser d'employer, de continuer d'employer, ni de former une personne en vue d'un emploi, ni d'accorder de l'avancement ou une promotion à une personne, ni faire preuve de discrimination à son égard en matière d'emploi ou de conditions d'emploi;

b) aucun bureau de placement ne doit refuser de recommander une personne à un emploi ni à un programme de formation en vue d'un emploi et

c) aucun syndicat, organisation d'employeurs ni association professionnelle ne doit refuser l'adhésion d'une personne, l'expulser, la suspendre ni faire preuve de discrimination à son égard, ni négocier, en son nom, une entente discriminatoire en raison de l'âge ... de cette personne.

Art. 6(6): Les dispositions du présent article concernant la discrimination, les restrictions, les conditions ou les préférences relatives à un poste ou à un emploi sur ... l'âge ... ne s'appliquent pas lorsque ... l'âge ... constitue une exigence professionnelle raisonnable pour l'obtention d'un poste ou d'un emploi.

Art. 7(2): Aucune disposition de l'article 6 n'interdit une distinction fondée sur l'âge ...



(a) of any employee benefit plan or in any contract which provides an employee benefit plan, if the Commission is satisfied on the basis of the guidelines set out in the regulations that the distinction is not discriminatory or that the employee benefit can be provided only if the distinction is permitted; or

(b) in any contract which provides life insurance, accident and sickness insurance or a life annuity to a specified person where the contract is not part of an employee benefit plan, if the Commission is satisfied on the basis of guidelines set out in the regulations that the distinction is not discriminatory or that the insurance or annuity can be provided only if the distinction is permitted.

NOTE: No regulations respecting guidelines have been made.

New Brunswick: Human Rights Code R.S.N.B. 1973 c.H-11

S.2: In this Act, "age" means 19 years of age or over.

S.3(1): No employer, employers' organization, or other person acting on behalf of an employer shall

(a) refuse to employ or continue to employ any person or

(b) discriminate against any person in respect of employment or any term or condition of employment

because of age . . .

S.3(5): Notwithstanding Subsections (1), (2), (3) and (4) a limitation, specification, or preference on the basis of . . . age . . . shall be permitted if such limitation, specification or preference is based upon a bona fide occupational qualification as determined by the Commission.

S.3(6): The provisions of Subsections (1) . . . do not apply to

(a) the termination of employment or a refusal to employ because of the terms and conditions of any bona fide retirement or pension plan;

(b) the operation of the terms or conditions of any bona fide retirement or pension plan that have the effect of a minimum service requirement; or

(c) the operation of terms or conditions of any bona fide group or employee insurance plan.

Newfoundland: Newfoundland Human Rights Code R.S.N. 1970 c. 262

S.9(1): No employer or person acting on behalf of an employer, shall refuse to employ or to continue to employ or otherwise discriminate against any person in regard to employment or any term or condition of employment because of . . .

(b) subject to Subsection (5) that person's age, if that person has attained the age of 19 years and has not attained the age of 65 years, but this Subsection does not apply to the expression of a limitation, specification or preference based on a bona fide occupational qualification.

S.9(5): The provisions of Subsections (1) . . . as to age shall not apply to

(a) termination of employment because of the terms or conditions of any bona fide retirement or pension plan

a) concernant tout régime de prestations d'un employé ou tout contrat qui assure un régime de prestations à un employé, si la Commission est convaincue, sur la foi des directives contenues dans les règlements, que la distinction n'est pas discriminatoire ou que les prestations ne seront versées à l'employé que si la distinction est autorisée; ou

b) concernant tout contrat qui prévoit une assurance-vie, une assurance-accident ou maladie ou une rente à vie à une personne désignée, lorsque le contrat ne fait pas partie du régime de prestations d'un employé, si la Commission est convaincue, sur la foi des directives contenues dans les règlements, que la distinction n'est pas discriminatoire ou que le montant de l'assurance ou de la rente ne pourra être versé que si la distinction est autorisée.

NOTE: Il n'existe aucune réglementation sur les directives.

Nouveau-Brunswick: Code des droits de la personne, S.R.N.-B. 1973 c. H-11.

Art. 2: Dans la présente loi, «âge» désigne un âge de dix-neuf ans ou plus.

Art. 3(1): Aucun employeur, organisation d'employeurs ou toute autre personne agissant au nom d'un employeur ne doit:

a) refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne, ni

b) faire preuve de discrimination contre une personne en matière d'emploi ou de conditions d'emploi

en raison de l'âge . . .

Art. 3(5): Nonobstant les paragraphes (1), (2), (3) et (4), les restrictions, conditions ou préférences fondées sur . . . l'âge . . . seront autorisées à condition d'être justifiées par des exigences professionnelles normales selon le jugement de la Commission.

Art. 3(6): Les dispositions du paragraphe (1) ne s'appliquent pas

a) à la cessation d'un emploi ou à un refus d'emploi en raison des conditions d'un régime de retraite ou de pension;

b) aux conditions d'un régime de retraite ou de pension exigeant une période minimum de service; ni

c) aux conditions de tout régime d'assurance collectif ou individuel.

Terre-Neuve: Code des droits de la personne de Terre-Neuve S.R.T.-N., 1970, c. 262

Art. 9(1): Aucun employeur ni aucune personne agissant en son nom ne doit refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne en matière d'emploi ou de conditions d'emploi en raison de . . .

b) sous réserve du paragraphe (5), l'âge de la personne, si cette dernière est âgée d'au moins 19 ans et n'a pas atteint l'âge de 65 ans; mais le paragraphe (5) ne s'applique pas aux restrictions, conditions ou préférences fondées sur des exigences professionnelles normales,

Art. 9(5): Les dispositions du paragraphe (1) . . . concernant l'âge ne s'appliquent pas

a) à la cessation d'un emploi ou à un refus d'emploi en raison des conditions d'un régime de retraite ou de pension

(b) operation of the terms or conditions of any bona fide retirement or pension plan which have the effect of a minimum service requirement or

(c) operation of the terms or conditions of any bona fide group or employee insurance plan.

Nova Scotia: Human Rights Act S.N.S. 1969 c.11

S.11B(1): No person or agency included in Sections 8, 9, 10 and 11 shall discriminate against an individual because of

(a) the age of the individual if the individual has attained the age of 45 years and has not attained the age of 65 years.

S.11B(3): The operation of any bona fide retirement or pension plan or the terms or conditions of any bona fide group or employee insurance plan shall not be affected by this Section insofar as it relates to age.

S.8(1): No person shall refuse to employ or to continue to employ or otherwise discriminate against any individual in regard to employment or any term or condition of employment because of the individual's race, religion . . .<sup>1</sup>

<sup>1</sup>The Nova Scotia Statute extends by Section 11 the prohibition on discrimination in employment on various grounds contained in Section 8 to include a prohibition on the basis of age.

Ontario: Ontario Human Rights Code R.S.O. 1970 c. 318

S.4(1): No person shall

(b) dismiss or refuse to employ or to continue to employ any person

(g) discriminate against any employee with regard to any term or condition of employment,

because of the . . . age . . . of such person or employee.

S.4(6): The provisions of this Section relating to any discrimination, limitation, specification or preference for a position or employment based on age . . . do not apply where age . . . is a bona fide occupational qualification and requirement for the position or employment.

S.4(9): Clause g of Subsection 1 does not apply to any bona fide superannuation or pension fund or plan or any bona fide insurance plan that provides life, income, disability, sickness, medical or hospital payments or benefits of a monetary kind to which an employee, his survivors or dependants are or may be entitled that differentiates or makes a distinction, exclusion, or preference between employees or any class or classes of employees because of age, sex, or marital status.

S.19: In this Act,

(a) "age" means any age of 40 years or more and less than 65 years.

Prince Edward Island: Human Rights Act S.P.E.I. c.72

S.6(1): No person shall refuse to employ or to continue to employ any individual on a discriminatory basis or discriminate in any term or condition of employment.

S.11(1): No person or agency included in Sections 6, 7, 8, 9 and 10 shall discriminate against an individual because of

b) aux conditions d'un régime de retraite ou de pension exigeant une période minimum de service; ni

c) aux conditions de tout régime d'assurance collectif ou individuel.

Nouvelle-Écosse: Loi sur les droits de la personne, S.N.-E. 1969, c. 11

Art. 11B(1): Aucune personne ni aucun des organismes mentionnés aux articles 8, 9, 10 et 11 ne doivent faire preuve de discrimination contre une personne en raison de

a) l'âge de cette personne, si cette dernière est âgée d'au moins 45 ans et n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans.

Art. 11B(3): Les régimes de retraite ou de pension et les régimes d'assurance collectifs ou individuels ne sont pas visés par le présent article concernant l'âge.

Art. 8(1): Nul ne doit refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne ou avoir recours à d'autres mesures discriminatoires contre une personne en matière d'emploi ou de conditions d'emploi, en raison de la race, de la religion . . . de la personne.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dans l'article 11, la loi de la Nouvelle-Écosse étend l'interdiction de discrimination en matière d'emploi fondée sur les motifs énumérés à l'article 8 y compris la discrimination fondée sur l'âge.

Ontario: Code des droits de la personne de l'Ontario S.R.O. 1970, C. 318

Art. 4(1): Nul ne doit

b) renvoyer ou refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne

g) faire preuve de discrimination envers un employé en matière de conditions d'emploi,

en raison de . . . l'âge . . . de l'employé.

Art. 4(6): Les dispositions du présent article concernant la discrimination, les restrictions, les conditions ou les préférences relatives à un poste ou à un emploi fondées sur l'âge . . . ne s'appliquent pas lorsque l'âge . . . constitue une exigence professionnelle normale pour l'obtention du poste ou de l'emploi.

Art. 4(9): Le paragraphe g) de l'article 1 ne s'applique pas à un régime de pensions ou de rentes ni à un régime de prestations d'assurances (*vie, salaire, invalidité, maladie, soins médicaux ou hospitaliers*), auquel un employé, ses survivants ou personnes à charge ont, ou peuvent avoir droit, qui établissent une distinction, prévoient l'exclusion, ou comportent une préférence à l'égard d'employés ou de catégories d'employés en raison de l'âge, du sexe ou de l'état matrimonial.

Art. 19: Dans la présente loi,

a) «âge» désigne l'âge de 45 ans ou plus et de moins de 65 ans.

Île-du-Prince-Édouard: Loi sur les droits de la personne, S.I.-P.-E. 1975, c.72

Art. 6(1): Nul ne doit refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu pour des motifs discriminatoires ni établir des conditions d'emploi discriminatoires.

Art. 11(1): Aucune personne ni aucun des organismes mentionnés aux articles 6, 7, 8, 9 et 10 ne sont autorisés à faire preuve de discrimination en raison de



(a) the age of the individual if the individual has attained the age of 18 years and has not attained the age of 65 years.

S.11(3): The operation of any bona fide retirement or pension plan or the terms or conditions of any bona fide group or employee insurance plan shall not be affected by this Section insofar as it relates to age or physical handicap.

S.14(1): Sections 2 to 13 do not apply

(d) to a refusal, limitation, specification, or preference based on a bona fide qualification.

## Notes

### Introduction

<sup>1</sup> *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 9 (London: Macmillan & Co., 1972), p. 327.

<sup>2</sup> It might be noted in passing that some actuaries have in recent years tended to become more oracular in their pronouncements in contrast to the days when they were primarily technicians with highly specialized skills. One should also be mindful of Keynes' remark, "If economists could manage to get themselves thought of as humble, competent people, on a level with dentists, that would be splendid".

<sup>3</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 16, February 8, 1979, p. 16A:48.

<sup>4</sup> The provision is contained in Information Circular No. 72-13R5, February 2, 1979.

<sup>5</sup> Canada, Statistics Canada, *Pension Plans in Canada*, 1976, Catalogue 74-401 Biennial. The main reason for the difference is that part-time workers are not usually included in pension plans.

<sup>6</sup> Brian J. Powell and James K. Martin, "Economic Implications of an Aging Society in Canada," a paper prepared for the National Symposium on Aging, Ottawa, October 25-27, 1978.

<sup>7</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 4, November 23, 1978, p. 4:9.

<sup>8</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 7, December 5, 1978, p. 7:11.

### Part I: Retirement

<sup>1</sup> Wilbur J. Cohen, *Retirement Policies under Social Security (Berkely and Los Angeles: University of California Press, 1957)*, p. 17.

<sup>2</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 4, November 23, 1978, p. 4:8.

<sup>3</sup> U.S. Congress, Senate, Committee on Human Resources, *Report No. 95-493 on H.R. 5383*, October 12, 1977.

<sup>4</sup> Canada, Senate, Special Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 4, November 23, 1978, p. 4:7.

<sup>5</sup> N.B. Brown, "Mandatory Retirement", *Editorial Research Reports*, vol. 11, No. 18, November 11, 1977, pp. 851-67.

a) l'âge d'une personne si cette dernière est âgée d'au moins 18 ans et de moins de 65 ans.

Art. 11(3): Les régimes de retraite ou de pension ou les régimes d'assurance collectifs ou individuels ne sont pas visés par le présent article en ce qui concerne l'âge ou l'incapacité physique.

Art. 14(1): Les articles 2 à 13 ne s'appliquent pas

d) aux refus, restrictions, conditions ou préférences fondées sur des exigences professionnelles normales.

## Notes bibliographiques

### Introduction

<sup>1</sup> *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, v. 9 (Londres: Macmillan & Co., 1972), p. 327.

<sup>2</sup> On pourrait noter au passage que certains actuaires ont eu tendance, ces dernières années, à faire de plus en plus de déclarations prophétiques contrairement à l'époque où ils étaient avant tout des techniciens dont les compétences étaient hautement spécialisées. Il faudrait également garder à l'esprit la remarque de Keynes qui disait: «Si les économistes réussissaient à passer pour des individus modestes, compétents, tout comme les dentistes, ce serait formidable!»

<sup>3</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s6, 8 février 1979, p. 16A:48.

<sup>4</sup> Cette disposition figure dans la circulaire d'information n° 72-13R5 du 2 février 1979.

<sup>5</sup> Canada, Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada*, 1976, catalogue 74-401, publication biennale. La principale raison qui explique cette différence est que les régimes de retraite ne tiennent généralement pas compte des travailleurs à temps partiel.

<sup>6</sup> Brian J. Powell et James K. Martin, «Economic Implications of an Aging Society in Canada», document préparé pour le *National Symposium on Aging*, Ottawa, 25 au 27 octobre 1978.

<sup>7</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s, 23 novembre 1978, p. 4:9.

<sup>8</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s, 5 décembre 1978, p. 7:11.

### Partie I: La retraite

<sup>1</sup> Wilbur J. Cohen, *Retirement Policies under Social Security (Berkely and Los Angeles: University of California Press, 1957)*, p. 17.

<sup>2</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule no. 4, 23 novembre 1978, p. 4:8.

<sup>3</sup> Congrès des États-Unis, Sénat, Committee on Human Resources, *Report No. 95-493 on H.R. 5383*, 12 octobre 1977.

<sup>4</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule no. 4, 23 novembre 1978, p. 4:7.

<sup>5</sup> N.B. Brown, «Mandatory Retirement», *Editorial Research Reports*, v. 11, no. 18, 11 novembre 1977, pp. 851 à 867.

<sup>6</sup>Tony Lamb and Dave Duffy, *The Retirement Threat* (Los Angeles: J.P. Tarcher, 1977), p. 90.

<sup>7</sup>U.S. Congress, House of Representatives, Select Committee on Aging, Statement of Bankers Life & Casualty Company, March 16, 1977.

<sup>8</sup>Saskatchewan Human Rights Commission: *Report and Summary of Activities, April 1, 1975 to March 31, 1977*, p. 3. *Un défi de justice pour tous (First Annual Report of the Quebec Human Rights Commission)* (Éditeur Officiel du Québec, 1976) p. 21.

<sup>9</sup>Re Burns and United Association of Journeymen of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 170 et al. 82 DLR(3d) 488.

<sup>10</sup>*The Globe and Mail*, September 21, 1979.

<sup>11</sup>Ontario Human Rights Code, R.S.O. 1970 c. 318.

<sup>12</sup>In the Matter of the Complaint by Mrs. Geneva MacKay against the Dominion Fruit Division of Westfair Foods Ltd., Edmonton, Alberta. Decision of the Board of Inquiry dated January 9, 1974 (*Alberta*).

<sup>13</sup>In the Matter of the Complaint of Peter Derksen against Flyer Industries. Decision of the Board of Adjudication dated June 2, 1977 (*Manitoba*). It must be noted that this decision was made under the terms of the former exemption, repealed in 1976. The former exemption was of general wording similar to that in effect in other provinces:

"No provision of Section 6 or of this section relating to age prohibits the operation of any term of a bona fide retirement, superannuation or pension plan, or the terms or conditions of any bona fide group or employee insurance plan or of any bona fide scheme based upon seniority."

<sup>14</sup>The Human Rights Commission of New Brunswick refuses mandatory retirement cases when a retirement plan is in operation.

<sup>15</sup>In the Matter of the Complaint of Thomas Leonard Hadley.

<sup>16</sup>In the Matter of the Complaint of Mrs. Geneva MacKay.

<sup>17</sup>In the Matter of the Complaint of Peter Derksen.

<sup>18</sup>Letter dated June 1, 1978 from Karen Taylor, Human Rights Officer, New Brunswick Human Rights Commission.

<sup>19</sup>Re Burns and United Association of Journeymen of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 170 et al. 82 DLR(3d) 488.

<sup>20</sup>*Labor Law Reports*, Report 40, Issue No. 809, April 6, 1978, Chicago Commerce Clearing House, Inc., p. 9.

<sup>21</sup>U.S., Congress, House, *Congressional Record*, H9348, September 13, 1977.

<sup>22</sup>Among the groups expressing support for the abolition of mandatory retirement in the federal civil service or more generally were the National Association of Retired Federal Employees, the American Federation of Government Employees, the American Association of Retired Persons, National Retired Teachers Association, the National Council of Senior Citizens, the National Council of the Aging, the Gray Panthers, the American Civil Liberties Union and the American Personnel & Guidance Association.

<sup>23</sup>Quoted in *Fortune*, May 8, 1978.

<sup>6</sup>Tony Lamb et Dave Duffy, *The Retirement Threat* (Los Angeles: J.P. Tarcher, 1977), p. 90.

<sup>7</sup>Congrès des États-Unis, Chambre des représentants, Select Committee on Aging, déclaration de la *Bankers Life & Casualty Company*, 16 mars 1977.

<sup>8</sup>Commission des droits de la personne de la Saskatchewan: *Report and Summary of Activities, 1<sup>er</sup> avril 1975 au 31 mars 1977*, p. 3. *Un défi de justice pour tous (Premier rapport annuel de la Commission des droits de la personne du Québec)* (Éditeur officiel du Québec, 1976) p. 21.

<sup>9</sup>Affaire Burns et Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 170 et al. 82 DLR (3<sup>e</sup>) 488.

<sup>10</sup>*The Globe and Mail*, 21 septembre 1979.

<sup>11</sup>Code des droits de la personne de l'Ontario, R.S.O. 1970 c. 318.

<sup>12</sup>Plainte déposée par M<sup>me</sup> Geneva MacKay contre la *Dominion Fruit Division de la Westfair Foods Ltd.*, Edmonton (*Alberta*). Décision de la Commission d'enquête du 9 janvier 1974 (*Alberta*).

<sup>13</sup>Plainte déposée par Peter Derksen contre *Flyer Industries*. Décision de la commission d'arbitrage du 2 juin 1977 (*Manitoba*). Il convient de signaler que cette décision fut prise conformément aux dispositions de l'exception précédente, abrogée en 1976. Celle-ci était d'ordre général tout comme celles qui sont en vigueur dans d'autres provinces:

«Aucune disposition de l'article 6 ou de cet article portant sur l'âge n'interdit l'application des modalités d'un régime de retraite de rentes ou de pensions ou celles d'un régime d'assurances collectif ou particulier ou d'un régime fondé sur l'ancienneté.»

<sup>14</sup>La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick refuse de tenir compte de la retraite obligatoire lorsqu'un régime de retraite existe.

<sup>15</sup>Plainte déposée par Thomas Leonard Hadley.

<sup>16</sup>Plainte déposée par M<sup>me</sup> Geneva MacKay.

<sup>17</sup>Plainte déposée par Peter Derksen.

<sup>18</sup>Lettre du 1<sup>er</sup> juin 1978 de Karen Taylor, agent des droits de la personne, Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick.

<sup>19</sup>Affaire Burns et Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 170 et al. 82 DLR (3<sup>e</sup>) 488.

<sup>20</sup>*Labor Law Reports*, rapport 40, fascicule n° s09, 6 avril 1978, Chicago Commerce Clearing House, Inc., p. 9.

<sup>21</sup>États-Unis, Congrès, Chambre, *Congressional Record*, H9348, 13 septembre 1977.

<sup>22</sup>Parmi les groupes se déclarant en faveur de l'abolition de la retraite obligatoire dans la fonction publique fédérale ou en général, figurent la *National Association of Retired Federal Employees*, l'*American Federation of Government Employees*, l'*American Association of Retired Persons*, la *National Retired Teachers Association*, le *National Council of Senior Citizens*, le *National Council of the Aging*, les *Gray Panthers*, l'*American Civil Liberties Union* et l'*American Personnel & Guidance Association*.

<sup>23</sup>Cité dans *Fortune*, 8 mai 1978.



<sup>24</sup>There had been differing views in the lower courts but the decision of the Supreme Court in *McMann v. United Air Lines*, 98 S. Ct. 244 (1977), had been interpreted as permitting mandatory retirement at the age specified in a pension plan.

<sup>25</sup>The conference report was passed by the Senate 62-10 with 28 not voting. In the House of Representatives the vote was 391-6 with 37 not voting.

<sup>26</sup>*Congressional Digest*, November, 1977, v.56, p. 270.

<sup>27</sup>Irwin Ross, "Retirement at Seventy; a new Trauma for Management", *Fortune*, May 8, 1978, p. 106.

<sup>28</sup>Human Rights Code of British Columbia, S.B.C. 1973 (2d sess.), c. 119.

## Part II: Demographic Trends

<sup>1</sup> *Retirement Age*, a background paper submitted to the Special Senate Committee on Retirement Age Policies by the Department of National Health and Welfare, December 14, 1978, p. 15. Hereafter cited as Health and Welfare Canada, *Retirement Age*.

<sup>2</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs *World Population Prospects As Assessed in 1973*, Population Studies Number 60, (New York: United Nations, 1977).

<sup>3</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 6, November 30, 1978, p. 6A:29.

<sup>4</sup> Dr. L.O. Stone, Senior Advisor, Population Studies and Statistics, Statistics Canada, pointed out that at present Canada has a total fertility rate of 1.8. It is possible to get down to 1.2 or up to 3.7 by the late 1990s. As a rough rule of thumb a fertility rate of 2.1 has been considered necessary to maintain the level of population. However, the level of population depends also on mortality rates and the net immigration rates which can change drastically. All these factors need to be considered to predict future population levels. At present the immigration rate is approximately 100,000, which, allowing for emigration comes to a net immigration of approximately 20,000 to 60,000 annually.

<sup>5</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 6, November 20, 1978, p. 6:35.

<sup>6</sup> Senator Jacob K. Javits, United States Senate, 95th Congress, 1st Session, Calendar No. 451, Report No. 95-493, October 12, 1977, p. 32.

## Part III: The Income of the Elderly

<sup>1</sup> The terminology differs slightly under the Quebec Pension Plan but the concept is the same.

<sup>2</sup> There are some complicated rules to deal with periods of low earnings or no earnings and provisions is made for substituting pensionable earnings between the ages of 65 and 70 for periods of abnormally low earnings.

<sup>3</sup> There is no intention of interfering with the provisions of the Canada/Quebec Pension Plan relating to contributions between the ages of 65 and 70.

<sup>24</sup> Les tribunaux de première instance ont entendu plusieurs points de vue divergents mais selon la décision de la Cour Suprême dans l'affaire *McMann c. United Air Lines* 98 S. Ct. 244 (1977), la retraite obligatoire est autorisée à l'âge précisé par le régime de retraite.

<sup>25</sup> Le rapport de la conférence a été adopté par le Sénat 62 voix contre 10 et 28 abstentions. A la Chambre des représentants, le vote était de 391 voix contre 6 et 37 abstentions.

<sup>26</sup> *Congressional Digest*, novembre 1977, v. 56, p. 270

<sup>27</sup> Irwin Ross, «Retirement at Seventy; a new Trauma for Management», *Fortune*, 8 mai 1978, p. 106.

<sup>28</sup> Code des droits de la personne de Colombie-Britannique, S.B.C. 1973 (2<sup>e</sup> sess.), c. 119.

## Partie 2: Tendances démographiques

<sup>1</sup> *L'âge de la retraite*, document de travail présenté au Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 14 décembre 1978, p. 15. Cité ci-après sous le titre *L'âge de la retraite*, Santé nationale et Bien-être social Canada.

<sup>2</sup> Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies. *Les perspectives d'avenir de la population mondiale évaluée en 1973*, Études démographiques numéro 60, (New York: Nations Unies, 1977).

<sup>3</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s, 30 novembre 1978, p. 6A:29.

<sup>4</sup> M. L.O. Stone, conseiller supérieur, Études et statistiques démographiques, Statistique Canada, a fait remarquer qu'à l'heure actuelle, le taux de natalité au Canada était de 1.8. Il est possible que ce taux tombe à 1.2 ou qu'il atteigne 3.7 d'ici la fin des années 1990. En règle générale, un taux de natalité égal à 2.1 est considéré nécessaire pour maintenir le niveau de population. Cependant, celui-ci dépend également du taux de mortalité et du taux net d'immigration qui peuvent changer radicalement. Il faut tenir compte de tous ces facteurs en calculant les niveaux futurs de la population. A l'heure actuelle, le taux d'immigration est d'environ 100,000 personnes, ce qui, compte tenu de l'émigration, correspond à un taux net d'immigration d'environ 20,000 à 60,000 personne par an.

<sup>5</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule N° 6, 20 novembre 1978, p. 6:35.

<sup>6</sup> Sénateur Jacob K. Javits, Sénat des États-Unis, 95<sup>ème</sup> Congrès, 1<sup>ère</sup> Session, Catalogue n° 451, rapport no. 95-493, 12 octobre 1977, p. 32.

## Partie III: Les revenus des personnes âgées

<sup>1</sup> La terminologie diffère quelque peu pour le Régime des rentes du Québec mais le concept est le même.

<sup>2</sup> Certaines règles compliquées s'appliquent aux périodes pendant lesquelles les gains sont peu élevés ou nuls et des dispositions visant à substituer des gains ouvrant droit à une retraite, entre l'âge de 65 ans et 70 ans pour des périodes au cours desquelles les gains sont anormalement bas, sont prévues.

<sup>3</sup> Il n'est absolument pas question de modifier les dispositions du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec qui

<sup>4</sup> Canada, Statistics Canada, *Pension Plans in Canada*, 1976, Catalogue 74-401 Biennial, 1978.

<sup>5</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 6, November 30, 1978, p. 6:12.

<sup>6</sup> These data are based on the Survey of Consumer Finances carried out by Statistics Canada in 1972 and 1976. For further details see Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 10, November 14, 1978, p. 10A:12.

<sup>7</sup> This estimate is attributed to Mr. Brian Herbinson of Towers, Perrin, Forster & Crosby, *The Globe and Mail*, May 16, 1979.

<sup>8</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 13, January 30, 1979, p. 13:9.

<sup>9</sup> In some cases there are industry-wide pension schemes and an individual can move among various employers without impairing his pension status.

<sup>10</sup> J.E. Pesando and S.A. Rea, Jr., *Public and Private Pensions in Canada: an Economic Analysis* (Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1977), p. 20.

<sup>11</sup> There is a discussion of this question with examples in *The Second Report of the Ontario Committee on Portable Pensions*, August, 1961, pp. 62-3.

<sup>12</sup> Joan C. Brown, *How Much Choice? Retirement Policies in Canada*, 3rd ed. (Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1975), p. 167.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Canada, Statistics Canada, *Income Distributions by Size in Canada*, 1977, Catalogue 13-206 Annual.

<sup>15</sup> Donald M. Caskie, *Canadian Fact Book on Poverty 1979* (Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1979), pp. 8-10.

<sup>16</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 10, December 14, 1978, p. 10:8.

#### Part IV: Retirement and the Economic Climate

<sup>1</sup> Canada, Statistics Canada, *Pension Plans in Canada*, 1976, Catalogue 74-401 Biennial, 1978.

<sup>2</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 20, February 27, 1979, pp. 20A:8 ff.

<sup>3</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 15, February 6, 1979, p. 15:28.

<sup>4</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 18, February 15, 1979, pp. 18A:7-8.

<sup>5</sup> J.E. Pesando and S.A. Rea, Jr., *Public and Private Pensions in Canada: an Economic Analysis* (Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1977), p. 128.

traitent des cotisations versées entre l'âge de 65 ans et de 70 ans.

<sup>4</sup> Canada, Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada*, 1976, catalogue 74-401, publication biennale 1978.

<sup>5</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s, 30 novembre 1978, page 6:12.

<sup>6</sup> Ces données sont tirées de l'enquête sur les finances des consommateurs menée par Statistique Canada en 1972 et en 1976. Pour de plus amples détails, voir Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° 10, 14 novembre 1978, p. 10A:12.

<sup>7</sup> Ce pourcentage est attribué à M. Brian Herbinson du cabinet Towers, Perrin, Forster et Crosby, *The Globe and Mail*, 16 mai 1979.

<sup>8</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s3, 30 janvier 1979, p. 13:9.

<sup>9</sup> Il existe, dans certains cas, des régimes de retraite d'envergure industrielle et un individu peut changer d'employeur sans que sa retraite en soit modifiée.

<sup>10</sup> J.E. Pesando et S.A. Rea, Jr., *Public and Private Pensions in Canada: an Economic Analysis* (Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1977), p. 20.

<sup>11</sup> Cette question, et des exemples s'y rapportant, fait l'objet de discussions dans le second rapport de l'Ontario Committee on Portable Pensions, août 1961, pp. 62-63.

<sup>12</sup> Joan C. Brown, *Quel choix nous a-t-on laissé? Politiques de retraite au Canada*, 3<sup>e</sup> ed. (Ottawa: Conseil canadien de développement social, 1975), p. 167.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Canada, Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon le volume du revenu 1977*, Catalogue 13-206, publication annuelle.

<sup>15</sup> Donald M. Caskie, *Données de base sur la pauvreté au Canada 1979* (Ottawa: Conseil canadien de développement social, 1979), p. 8 à 10.

<sup>16</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s0, 14 décembre 1978, p. 10:8.

#### Partie IV: Retraite et contexte économique

<sup>1</sup> Canada, Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada*, 1976, Catalogue 74-401, publication biennale, 1978.

<sup>2</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s0, 27 février 1979, p. 20A:8 ff.

<sup>3</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s5, 6 février 1979, p. 15:28.

<sup>4</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s8, 15 février 1979, p. 18A:7 et 8.

<sup>5</sup> J.E. Pesando et S.A. Rea Jr., *Public and Private Pensions in Canada: an Economic Analysis* (Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1977), p. 128.



<sup>6</sup> Robert C. Dowsett, "Do Private Pensions Still Have A Role?" *Canadian Business Review*, vol. 6, No. 1, (Spring, 1979).

<sup>7</sup> *The Globe and Mail*, June 7, 1979.

<sup>8</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 19, February 20, 1979, p. 19A:25.

#### Part V: Women and Retirement

<sup>1</sup> Canada, Statistics Canada, *Income Distribution by Size in Canada*, 1977.

<sup>2</sup> Canada, Statistics Canada, *Labour Force*, Catalogue No. 71-001, December, 1977.

<sup>3</sup> Canada, Statistics Canada, *Labour Force Annual Averages*, 1975-1978, Catalogue No. 71-529.

<sup>4</sup> National Council of Welfare, *Women and Poverty*, October, 1979.

<sup>5</sup> Canada, Health and Welfare Canada, *The Incomes of Elderly Canadians in 1975* Research Report No. 06, Table 19, February, 1979.

<sup>6</sup> Canada, Statistics Canada, *Survey of Consumer Finances*, (unpublished data) 1978.

<sup>7</sup> Canada, Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1976*, Catalogue No. 74-401 Biennial, 1978.

<sup>8</sup> Canada, Statistics Canada, *Labour Force*, Catalogue No. 71-001, June, 1979.

<sup>9</sup> Economic Council of Canada, *People and Jobs* (Ottawa: Information Canada, 1976), Table D8.

<sup>10</sup> Canada, Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1976*, Catalogue No. 74-401 Biennial, 1978.

<sup>11</sup> Canada, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 6, November 30, 1978, p. 6:31.

<sup>12</sup> Canada, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 6, November 30, 1978, Appendix "6A".

<sup>13</sup> Health and Welfare Canada, *Statistical Bulletin*, vol. II, (March 1979).

<sup>14</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 10, December 14, 1978, p. 10:31.

<sup>15</sup> Ontario, The Family Law Reform Act, S.O. 1978; Alberta, The Matrimonial Property Law Act, S.A. 1978; Manitoba, The Marital Property Act, S.M. 1978; Prince Edward Island, The Family Law Reform Act, 1978, A.P.E.I.; British Columbia, The Family Relations Act, S.B.C. 1978.

<sup>16</sup> See S.B.C., 1978, c.20, s.45(1)(d). Family assets here are to include "a right of a spouse under an annuity, or pension, home ownership, or retirement savings plan."

<sup>17</sup> See S.M. 1978, s.1(b) and s.12.

#### Part VI: Special Groups in the Population

<sup>1</sup> Canada, Senate Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 10, December 14, 1978, p. 10A:13.

<sup>6</sup> Robert C. Dowsett, "Do Private Pensions Still Have A Role?" *Canadian Business Review*, v. 6 n° 1, (printemps 1979).

<sup>7</sup> *The Globe and Mail*, 7 juin 1979.

<sup>8</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s9, 20 février 1979, p. 19A:25.

#### Partie V: Les femmes et la retraite

<sup>1</sup> Canada, Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon le volume du revenu*, 1977.

<sup>2</sup> Canada, Statistique Canada, *La population active*, Catalogue n° 71-001, décembre 1977.

<sup>3</sup> Canada, Statistique Canada, *Moyenne annuelle de la population active*, 1975-1978, Catalogue n° 71-529.

<sup>4</sup> Conseil national du Bien-être social, *La femme et la pauvreté*, octobre 1979.

<sup>5</sup> Canada, Santé nationale et Bien-être social, Canada, *Revenu des personnes âgées au Canada*, rapport de recherche n° 06, tableau 19, février 1979.

<sup>6</sup> Canada, Statistique Canada, *Enquête sur les finances des consommateurs*, (données non publiées) 1978.

<sup>7</sup> Canada, Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada, 1976*, catalogue n° 74-401.

<sup>8</sup> Canada, Statistique Canada, *La population active*, catalogue n° 71-001, juin 1979.

<sup>9</sup> Conseil économique du Canada. Des travailleurs et des emplois, (Ottawa: Information Canada, 1976), tableau D8.

<sup>10</sup> Canada, Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada 1976*, catalogue n° 74-401.

<sup>11</sup> Canada, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s, 30 novembre 1978, p. 6:31.

<sup>12</sup> Canada, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s, 30 novembre 1978, appendice «6A».

<sup>13</sup> Santé nationale et Bien-être social Canada, *Bulletin statistique*, volume 2, (mars 1979).

<sup>14</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° s0, 14 décembre 1978, p. 10:31.

<sup>15</sup> Ontario, The Family Law Reform Act, S.O. 1978; Alberta, The Matrimonial Property Law Act, S.A. 1978; Manitoba, The Marital Property Act, S.M. 1978; Île du Prince Édouard, The Family Law Reform Act, 1978, A.P.E.I.; Colombie-Britannique, The Family Relations Act, S.B.C. 1978.

<sup>16</sup> Voir S.B.C., 1978, c.20, s. 45 (1)(d). Les biens familiaux comprennent «le droit d'un conjoint à une rente, une retraite, un régime enregistré d'épargne-logement ou d'épargne-retraite».

<sup>17</sup> Voir S.M., 1978, s.1(b) et s.12.

#### Partie VI: Groupes particuliers de population

<sup>1</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule no. 10, 14 décembre 1978, p. 10A:13.

<sup>2</sup> *Old Age Pension Schemes* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1977), p. 172.

#### Part VII: Assistance for the Aging

<sup>1</sup> *Old Age Pension Schemes* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1977) pp. 161-2.

<sup>2</sup> A more detailed examination of homemaker services in Canada is contained in *Visiting Homemaker Services in Canada, Report of a Survey with Recommendations* (Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1971).

<sup>3</sup> Robert N. Butler, *Why Survive? Being Old in America* (New York: Harper & Row, 1975), p. 402.

<sup>4</sup> *Options for Growth* (Ottawa: Economic Council of Canada, 1975), Chapter 6.

#### Part VIII: Planning for Retirement

<sup>1</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 20, February 27, 1979, p. 20:38.

<sup>2</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 5, November 28, 1978, p. 5:12.

<sup>3</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 3, November 21, 1978, pp. 3:27-8.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary-General on the Expert Group Meeting on Aging held at United Nations Headquarters from 6 to 17 May 1974* (New York: E/CN.5/509:15 August 1974).

<sup>6</sup> United States, the Comprehensive Employment and Training Act (CETA), *Public Law 92-203*, December 28, 1973.

<sup>7</sup> United States, House Select Committee on Aging, Hearings—*Funding of Federal Programs Benefiting Older Persons (Employment)*, June 2, 8 and 9, 1976.

<sup>8</sup> Canada, Senate, Special Senate Committee on Retirement Age Policies, *Proceedings*, Issue No. 5, November 28, 1978, p. 5:7.

<sup>2</sup> *Les systèmes de pensions pour les personnes âgées* (Paris: Organisation de coopération et de développement économiques, 1977), p. 172.

#### Partie VII: Aide aux personnes âgées

<sup>1</sup> *Les systèmes de pensions pour les personnes âgées* (Paris: Organisation de coopération et de développement économiques, 1977), pp. 161 et 162.

<sup>2</sup> La publication des *services d'auxiliaires familiales au Canada, rapport d'une enquête avec recommandations* renferme une étude plus précise des services d'auxiliaires au Canada. (Ottawa: Conseil canadien de développement social, 1971).

<sup>3</sup> Robert N. Butler, *Why Survive? Being Old in America* (New York: Harper & Row, 1975), p. 402.

<sup>4</sup> *Les options de croissance* (Ottawa: Conseil économique du Canada, 1975), chapitre 6.

#### Partie VIII: La planification de la retraite

<sup>1</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule no. 20, 27 février 1979, p. 20:38.

<sup>2</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule no. 5, 28 novembre 1978, p. 5:12.

<sup>3</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule no. 3, 21 novembre 1978, p. 3:27-28.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Nations Unies, Conseil économique et social, Commission du développement social, *Rapport du Secrétaire-général sur la réunion du groupe d'experts du vieillissement tenue au siège de l'organisation des Nations Unies, du 6 au 17 mai 1974* (New York: E/CN.5/509: 15 août 1974).

<sup>6</sup> États-Unis, The Comprehensive Employment and Training Act (CETA), *Public Law 92-203*, 28 décembre 1973.

<sup>7</sup> États-Unis, House Select Committee on Aging, auditions—*Funding of Federal Programs Benefit Older Persons (Employment)*, 2, 8 et 9 juin 1976.

<sup>8</sup> Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, *délibérations*, fascicule n° 5, 28 novembre 1978, p. 5:7.













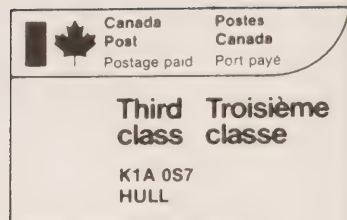












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7





First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

---

*Special Senate Committee on*

# Retirement Age Policies

*Chairman:*

The Honourable DAVID A. CROLL

---

INDEX

OF PROCEEDINGS

*(Issue No. 1)*

Première session de la  
Trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

---

*Comité spécial du Sénat sur les*

# Politiques relatives à l'âge de la retraite

*Président:*

L'honorable DAVID A. CROLL

---

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Fascicule n° 1)*

Prepared  
by the  
Information and Reference Branch,  
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé  
par le  
Service d'information et de référence,  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT





## SENATE OF CANADA

Special Senate Committee on Retirement Age Policies  
1st Session, 32nd Parliament, 1980

### INDEX (Issue 1)

## COMMITTEE REPORT

### Age discrimination

*See*

Discrimination on grounds of age

### Alberta

Discrimination on grounds of age, legislation, **1**: 33-6,111

### American Medical Association

Retirement, effect, position, **1**: 27

### Bégin, Hon. Monique, Minister, Health and Welfare Canada

Pensions to housewives, quotation, **1**: 81

### Bentley, J. Wells, Pension Commissioner of Ontario

State of being retired, quotation, **1**: 100

### British Columbia

Discrimination on grounds of age, legislation, **1**: 33-4,36,112

### Canada

Demographic trends, **1**: 42-3,45-6,106

#### Population

Comparisons with other developed countries, **1**: 43

Dependency ratios, trends, **1**: 44-6,59-60

Life expectancy, **1**: 13,40,77

Over age 65, growth rate, chart, effect, **1**: 42-3,46,49-50,59-60

Selected age groups, statistics, **1**: 44

### Canada Employment and Immigration Commission

Senior citizen, assistance in search of employment, quotation, **1**: 98-9,102

### Canada Pension Plan

Administrative machinery, **1**: 85

Advantages, disadvantages, **1**: 54-5,62,64,66

Contributions, amount, increase, **1**: 52,62-4,65,80,103

Earnings, **1**: 52-3,62,65,73-5,80,82

Eligibility, conditions, **1**: 53-4,55,80,82,83

Expansion, proposition, **1**: 104

History, **1**: 52

Pension replacement ratio, **1**: 74

Pension sharing, notion, **1**: 81-3

Purpose, **1**: 52,66

Retirement ages, effect of a flexible, **1**: 33

Seasonal workers, treatment, **1**: 86,88

Women, treatment, **1**: 80-1,82

Year's Maximum Pensionable Earnings, **1**: 52-3,73-5,76

*See also*

Old Age Security pensions

Pension plans

Quebec Pension Plan

### Canadian Business Review

Article by Robert C. Dowsett, quotation, **1**: 71

## SÉNAT DU CANADA

Comité spécial du Sénat sur les  
Politiques relatives à l'âge de la retraite  
1<sup>re</sup> session, 32<sup>e</sup> législature, 1980

### INDEX (Fascicule 1)

## RAPPORT DU COMITÉ

### Alberta

Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1**: 33-6,111

### American Medical Association

Retraite, répercussions, position, **1**: 27

### Association médicale canadienne

Gériatrie, position, **1**: 15-6

Retraité, répercussions, position, **1**: 27

### Association nationale des fonctionnaires fédéraux à la retraite

Indexation, citation au sujet, **1**: 70

### Bégin, honorable Monique, ministre, Santé et Bien-être social Canada

Pensions versées aux ménagères, citation, **1**: 81

### Bentley, M. J. Wells, Commissaire aux pensions de la province d'Ontario

Retraité, citation, **1**: 100

### Bien-être social

Pensions, comparaison, **1**: 107

### Bien-être social, programmes

Expansion, **1**: 106

### Canada

#### Population

Comparaisons avec d'autres pays industrialisés, **1**: 43

Groupes d'âge, statistique, **1**: 44

Probabilités de vie, **1**: 13,40,77

65 ans et plus, **1**: 42-3,46,49-50,59-60

Taux de dépendance, tendances, **1**: 44-6,59-60

Tendances démographiques, **1**: 42-3,45-6,106

### Canadian Business Review

Article par M. Robert C. Dowsett, citation, **1**: 71

### Canadien National

Indexation des pensions sur l'indice des prix à la consommation, citation, **1**: 72

### Cohen, M. Wilbur, ancien secrétaire à la Santé, à l'Éducation et au Bien-être, États-Unis

Âge de la retraite, citation, **1**: 26

### Colombie-Britannique

Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1**: 33-4,36,112

### Comité de pensions transférables de l'Ontario

Deuxième rapport, citation au sujet de l'attribution de la quote-part patronale, **1**: 57

### Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Personnes âgées, aide dans la recherche d'emploi, citation, **1**: 98-9,102

**Canadian Human Rights Act***See*

Human Rights Act

**Canadian Medical Association**Geriatrics, position, **1**: 15-6Retirement, effect, position, **1**: 27**Canadian National**Indexing pensions to cost-of-living, increased, quotation, **1**: 72**Cohen, Wilbur, former Secretary of Health, Education and Welfare, United States**Retirement age, quotation, **1**: 26**Demographic trends**Canada, **1**: 42-3,45-6Interpretation, **1**: 46**Discrimination on grounds of age**Legislation on, recommendation, **1**: 11,31,33-7,41,99-100**Dowsett, Robert C., President, Crown Life Insurance Company**Indexing, quotation, **1**: 71**Economy, Canadian**Population, aging, effect of, **1**: 46,49,50**Education**Alternative to work and leisure, **1**: 101-2**Elderly***See*

Senior citizens

**Federal government**New Horizons, **1**: 89,94,95Old age pension field, participation, **1**: 51**Federal Superannuates National Association**Indexing, quotation, **1**: 70**Geriatrics**Field, state of, **1**: 15-6**Health and Welfare Canada**Mobile workers, pensions, quotation, **1**: 83**Human rights**Age discrimination, legislation, **1**: 11,31,33-7,41,42Retirement, legal situation with respect to compulsory, **1**: 11**Human Rights Act**Age, definition, **1**: 37Section 3 — Proscribed grounds of discrimination, **1**: 36Section 7 — Employment, **1**: 36Section 14 — Exceptions, **1**: 36-7**Income Tax Act**Registered Retirement Savings Plan, **1**: 86-7**Inflation**Pension plans, effects, **1**: 14-5,56,59,60,65-9,75**Johnson, Samuel**Senior citizen, quotation, **1**: 28**Conseil de planification sociale d'Ottawa**Gériatrie, citation, **1**: 16**Conseil national du Bien-être social**Femmes, citation, **1**: 77**Discrimination fondée sur l'âge**Législation, recommandation, **1**: 11,31,33-7,41,99-100**Dowsett, M. Robert C., président, société Crown Life Insurance**Indexation, citation, **1**: 71**Droits de la personne**Discrimination fondée sur l'âge, législations, **1**: 11,31,33-7,41,42Retraite obligatoire, fondements légaux, **1**: 11**Droits de la personne, Loi**Age, définition, **1**: 37Art. 3 — Motifs de distinction illicite, **1**: 36Art. 7 — Emploi, **1**: 36Art. 14 — Exceptions, **1**: 36-7**Économie canadienne**Population canadienne, effet du vieillissement, **1**: 46,49,50**Éducation**Alternative au travail et loisirs, **1**: 101-2**États-Unis***Age Discrimination In Employment Act* de 1967, **1**: 37,38-9Retraite, législation, **1**: 37-9Retraite obligatoire, **1**: 37-8Sécurité sociale, Loi, **1**: 26**Femmes**

Population active

Discrimination, **1**: 78Rôle, **1**: 76-7Taux de participation, **1**: 45,47,77Régime de pensions du Canada, traitement, **1**: 80-1,82Régime des rentes du Québec, traitement, **1**: 80-1,82

Régimes de pensions

Prestations au conjoint survivant, **1**: 79,82Sort, **1**: 56,76-7,78-9,82Revenu, **1**: 76,77-8,80,82**Gériatrie**Domaine, état, **1**: 15-6**Gouvernement fédéral**Nouveaux horizons, **1**: 89,94,95Pensions de vieillesse, participation dans le domaine, **1**: 51**Ile-du-Prince-Édouard**Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1**: 33-4,114-5**Impôt sur le revenu, Loi**Régime enregistré d'épargne-retraite, **1**: 86-7**Inflation**Régimes de pensions, répercussions, **1**: 14-5,56,59,60,65-9,75**Johnson, M. Samuel**Personnes âgées, citation, **1**: 28**Kellogg Salada Inc., société**Régime à cotisation fixée d'avance, **1**: 68



**Kellogg Salada Canada Inc.**

Money purchase plan, **1: 68**

**Labour force**

Participation rate

65 and over, **1: 45,47,48-9,50,59-60**

Women, **1: 45,47,77**

Women, role, **1: 76-7**

*See also*

Self-employed

Workers, mobile

Workers, seasonal

**Maddox, George, Director of Center for the Study of Aging and Human Development, Duke University**

Retirement, effect, position, **1: 27**

**Mandatory retirement**

*See*

Retirement, mandatory

**Manitoba**

Discrimination on grounds of age, legislation, **1: 33-7,112-3**

**Marriage**

Definition, **1: 81-2**

**National Council of Welfare**

Women, quotation, **1: 77**

**New Brunswick**

Discrimination on grounds of age, legislation, **1: 33-6,113**

**New Horizons (federal government program)**

Background, purpose, **1: 89,94,95**

**Newfoundland**

Discrimination on grounds of age, legislation, **1: 33-6,113-4**

**Nova Scotia**

Discrimination on grounds of age, legislation, **1: 33-4,114**

**OECD**

*See*

Organization for Economic Co-operation and Development

**Old Age Security pensions**

Eligibility, conditions, **1: 51,53-4**

History, **1: 51**

Income

Amount, average, **1: 51-2,53,66**

Guaranteed Income Supplement, **1: 51-2,53,66**

Spouse's Allowance, **1: 51-2,55,66**

Indexing, **1: 51,66**

Purpose, **1: 51**

*See also*

Canada Pension Plan

Pension plans

Quebec Pension Plan

**Ontario**

Discrimination on grounds of age, legislation, **1: 33-4,114**

**Ontario Committee on Portable Pensions**

Second Report, quotation *re* vesting, **1: 57**

**Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)**

Manpower mobility, maintenance of pension rights, quotation, **1: 84**

**Loi canadienne sur les droits de la personne**

*Voir*

Droits de la personne, Loi

**Maddox, M. George, directeur du Centre d'étude sur le vieillissement et le développement humain, Duke University**

Retraite, répercussions, citation, **1: 27**

**Manitoba**

Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1: 33-7,112-3**

**Mariage**

Définition, **1: 81-2**

**Nouveau-Brunswick**

Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1: 33-6,113**

**Nouveaux horizons (programme du gouvernement fédéral)**

Histoire, but, **1: 89,94,95**

**Nouvelle-Écosse**

Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1: 33-4,114**

**OCDE**

*Voir*

Organisation pour la coopération et le développement économique

**Ontario**

Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1: 33-4,114**

**Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)**

Mobilité de la main-d'oeuvre et le maintien des droits de pension, citation, **1: 84**

Personnes âgées, surveillance, citation, **1: 90**

**Orientation pré-retraite, programme**

Description, but, besoin, **1: 95-7,101,102,103**

**Pensions**

Bien-être social, comparaison, **1: 107**

**Pensions, régimes**

Acquisition de droits, **1: 14**

*Voir aussi plus bas* Attribution de la quote-part patronale

Aspects administratifs, **1: 58,61-2,84-5**

Attribution de la quote-part patronale, **1: 57-9,61-2,64,83,84-5,103**

*Voir aussi plus haut* Acquisition de droits

Gouvernement, intervention, **1: 105**

Indexation, **1: 66,67,69-73**

Inflation, répercussions, ravages, **1: 14-5,56,59,60,65-9,75,85**

Protection de, **1: 68,75**

Solutions, **1: 73-5**

Partage des pensions, notion, **1: 81-3**

Privés

Caractéristiques, **1: 14,55-6,59,61,64**

Champ d'application, **1: 55-6,61**

Femmes, sort, **1: 56,76-7,78-9,82**

Histoire, **1: 55,56**

Indexation, **1: 15,62,66,70-2,73,75-6**

Population active, pourcentage adhérents, **1: 13,55,66**

Prestations, **1: 55-6**

Prestations au conjoint survivant, **1: 79,82**

Rajustements *ad hoc*, **1: 66,70,71,72**

Rendement des investissements, divulgation, **1: 71-2,73,76**

Régime enregistré d'épargne-retraite, **1: 86-7**

## Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)—*Cont'd*

Senior citizens, surveillance of, quotation, **1**: 90

## Pension plans

- Administrative aspects, **1**: 58,61-2,84-5
- Governments involvement, **1**: 105
- Income, **1**: 51
- Indexing, **1**: 66,67,69-73
- Inflation, effects, ravages, **1**: 14-5,56,59,60,65-9,75,85
  - Protection from, **1**: 68,75
  - Solutions, alternative, **1**: 73-5
- Mobile workers, **1**: 58,61-2,83-5,87,103
- Pension sharing, notion, **1**: 81-3
- Portability, **1**: 58-9,61
- Private
  - Ad hoc* adjustment, **1**: 66,70,71,72
  - Benefits, **1**: 55-6
  - Characteristics, **1**: 14,55-6,59,61,64
  - Coverage, **1**: 55-6,61
  - History, **1**: 55,56
  - Indexing, **1**: 15,62,66,70-2,73,75-6
  - Investment performance, disclosure, **1**: 71-2,73,76
  - Labour force, percentage covered, **1**: 13,55,66
  - Survivors' Benefits, **1**: 79,82
  - Women, treatment, **1**: 56,76-7,78-9,82
- Public treasury, future cost, **1**: 105
- Registered Retirement Savings Plan, **1**: 86-7
- Seasonal workers, **1**: 85-6,87-8
- Vesting, **1**: 14,57-9,61-2,64,83,84-5,103
- Wages, deferred, concept, **1**: 56
  - See also*
- Canada Pension Plan
- Old Age Security pensions
- Quebec Pension Plan
- Retirement
- Retirement, mandatory
- Senior citizens

## Pensions

- Welfare, comparison, **1**: 107

## Pepper, Claude, Chairman, House Select Committee on Aging (United States)

- Ageism, quotation, **1**: 38
- Flexible retirement age, impact, quotation, **1**: 39

## Pesando, James, Associate Professor of Economics; Research Associate, Institute for Policy Analysis, University of Toronto

- Economists' case for indexing, quotation, **1**: 69-70
- Indexing of private pension plans, quotation, **1**: 70-1

## Pre-retirement counselling programs

- Description, purpose, need, **1**: 95-7,101,102,103

## Prince Edward Island

- Discrimination on grounds of age, legislation, **1**: 33-6,114-5

## Quebec

- Discrimination on grounds of age, **1**: 33-4

## Quebec Pension Plan

- Administrative machinery, **1**: 85
- Advantages, disadvantages, **1**: 62,64,66
- Contributions, amount, increase, **1**: 52,62-4,65,80
- Earnings, **1**: 53,62,65,73-5,80,82
- Eligibility, conditions, **1**: 53-4,55,80,82,83
- Expansion, proposition, **1**: 104

## Pensions, régimes—*Suite*

- Revenu, **1**: 51
- Salaire différé, concept, **1**: 56
- Transférabilité des cotisations, **1**: 58-9,61
- Travailleurs mobiles, **1**: 58,61-2,83-5,87,103
- Travailleurs saisonniers, **1**: 85-6,87-8
- Trésor public, coût futur, **1**: 105
  - Voir aussi*
- Pension de vieillesse
- Personnes âgées
- Régime de pensions du Canada
- Régime de rentes du Québec
- Retraite
- Retraite obligatoire

## Pensions de vieillesse

- But, **1**: 51
- Éligibilité, conditions, **1**: 51,53-4
- Histoire, **1**: 51
- Indexation, **1**: 51,66
- Revenu
  - Allocation au conjoint, **1**: 51-2,55,66
  - Montant, moyenne, **1**: 51-2,53,66
  - Supplément de revenu garanti, **1**: 51-2,53,66
- Voir aussi*
- Pensions, régimes
- Régime de pensions du Canada
- Régime de rentes du Québec

## Pepper, M. Claude, président, House Select Committee on Aging (États-Unis)

- Age flexible de retraite, impact, citation, **1**: 39
- «Agisme», citation, **1**: 38

## Personnes âgées

- Activités, valeur, importance, **1**: 28
- Attitudes envers, **1**: 9,93-4,99
- Carrière, deuxième, **1**: 17,97-8
- Contacts sociaux, **1**: 89,94,95
- Discrimination, **1**: 11,31,99,104
- Emploi
  - Occasionnel, **1**: 17,98
  - Recherche, statistique, **1**: 98-100
  - Rendement, **1**: 29,31,92
- Environnement, importance, **1**: 91
- Facultés intellectuelles, **1**: 28-9
- Famille, responsabilité, rôle, **1**: 90
- Groupe homogène, théorie disputé, **1**: 28
- Institutions, placement, **1**: 92
- Logement, **1**: 17,91,92,94
- Processus de vieillissement, **1**: 11,28-9
- Puissance politique, **1**: 94,95
- Réalisations, **1**: 11
- Revenu, **1**: 51,60-1,64
- Services d'orientation, **1**: 89-90,94
- Services sociaux
  - Services de travailleurs familiaux, **1**: 91,95
  - Soins infirmiers à domicile, **1**: 91-2
- Soins médicaux, **1**: 16-7,91-2
- Statistique, **1**: 94
- Surveillance, importance, **1**: 90
  - Voir aussi*
- Pensions, régimes
- Retraite
- Retraite obligatoire



**Quebec Pension Plan—Cont'd**

- Flexible retirement age, effect, **1**: 33
- History, **1**: 52
- Pension sharing, notion, **1**: 81-3
- Purpose, **1**: 66
- Seasonal workers, treatment, **1**: 86,88
- Women, treatment, **1**: 80-1,82
- See also*
- Canada Pension Plan
- Old Age Security pensions
- Pension plans

**RRSP**

- See*
- Registered Retirement Savings Plan

**Registered Retirement Savings Plan (RRSP)**

- Nature, purpose, rules, **1**: 86-7,88

**Report to Senate**

- Retirement Without Tears*, **1**: 6-120

**Retirement**

- Age
  - Average, **1**: 13
  - Choice, **1**: 12,40
  - 65, reasons, evolution, **1**: 10-2,26-7,30,37,40,42,43
- Approach, **1**: 100-1
- Attitudes towards, **1**: 25,27-8
- Components influencing, **1**: 13
- Concept, background, **1**: 9
- Evolution, **1**: 25
- Gradual, **1**: 100-1,102,104
- Health of individuals, effects, **1**: 27
- Image, **1**: 100
- Income
  - Indexing, **1**: 69-73
  - Inflation, ravages, **1**: 67-9
  - Level, adequate, **1**: 13,66
- Legislation, **1**: 11,31,33-7,41,42,111-5
- Preparation, **1**: 17-8,32,95-6,100-1
- Reasons, **1**: 12
- Unemployment among young people, effect, **1**: 93
- See also*
- Pension plans
- Retirement, mandatory
- Senior citizens

**Retirement, mandatory**

- Advantages, **1**: 30-3
- Alternative, **1**: 40-1,42
- Criteria, **1**: 11-2
- Disadvantages, **1**: 30-3
- Flexible age policy, effect, **1**: 32-3,103
- Labour force, effect, **1**: 47,48-9,50
- Legal aspect, **1**: 11,33-7,64
- Losses resulting from, **1**: 37,92
- Manpower resources, waste, **1**: 31,92-3,94
- Public support for the elimination, **1**: 38
- See also*
- Pension plans
- Retirement
- Senior citizens

**Pesando, M. James, professeur, adjoint de sciences économiques; chargé de recherches, Institute for Policy Analysis, University of Toronto**

- Économiste, attitude envers indexation, citation, **1**: 69-70
- Indexation des régimes de retraite privés, citation, **1**: 70-1

**Politiques relatives à l'âge de la retraite, comité spécial du Sénat**

- Conclusions, **1**: 18-25,42,50,64,75-6,82,88,94,102,106-7
- Histoire, **1**: 8
- Membres, **1**: 8,107-8
- Ordres de renvoi, **1**: 3-5,7-8
- Rapport au Sénat, *Retraite sans douleur*, texte, **1**: 6-120
- Recommandations, **1**: 18-25,42,50,64-5,76,82-3,88,95,102,103-4, 105-6
- Témoins, **1**: 8-9,108-11
- Voir aussi*
- Retraite sans douleur*

**Population active**

- Femmes, rôle, **1**: 76-7
- Participation, taux
  - Femmes, **1**: 45,47,77
  - 65 ans et plus, **1**: 45,47,48-9,50,59-60
- Voir aussi*
- Travailleurs indépendants
- Travailleurs mobiles
- Travailleurs saisonniers

**Québec**

- Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1**: 33-4

**REER**

- Voir*
- Régime enregistré d'épargne-retraite

**Rapport au Sénat**

- Retraite sans douleur*, texte, **1**: 6-120

**Régime de pensions du Canada**

- Age facultatif de la retraite, effet, **1**: 33
- Appareil administratif, **1**: 85
- Avantages, désavantages, **1**: 54-5,62,64,66
- But, **1**: 52,66
- Coefficient de remplacement des retraites, **1**: 74
- Cotisations, montant, augmentation, **1**: 52,62-4,65,80,103
- Éligibilité, conditions, **1**: 53-4,55,80,82,83
- Extension, proposition, **1**: 104
- Femmes, traitement, **1**: 80-1,82
- Gains, **1**: 52-3,62,65,73-5,80,82
- Histoire, **1**: 52
- Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, **1**: 52-3,73-5,76
- Partage des pensions, notion, **1**: 81-3
- Travailleurs saisonniers, traitement, **1**: 86,88
- Voir aussi*
- Pension de vieillesse
- Pensions, régimes
- Régime de rentes du Québec

**Régime de rentes du Québec**

- Age facultatif de la retraite, effet, **1**: 33
- Appareil administratif, **1**: 85
- Avantages, désavantages, **1**: 62,64,66
- But, **1**: 66
- Cotisations, montant, augmentation, **1**: 52,62-4,65,80
- Éligibilité, conditions, **1**: 53-4,55,80,82,83
- Extension, proposition, **1**: 104

**Retirement Age Policies, Special Senate Committee**

- Conclusions, **1**: 18-25,42,50,64,75-6,82,88,94,102,106-7
- History, **1**: 8
- Members, **1**: 8,107-8
- Orders of Reference, **1**: 3-5,7
- Recommendations, **1**: 18-25,42,50,64-5,76,82-3,88,95,102,103-4,105-6
- Report to Senate, *Retirement Without Tears*, text, **1**: 6-120
- Witnesses, **1**: 8-9,108-11
- See also*
- Retirement Without Tears*

**Retirement Without Tears**

- Appendix A — Members of Special Senate Committee on Retirement Age Policies, **1**: 107-8
- Appendix B — Hearings held by Special Senate Committee on Retirement Age Policies, **1**: 108-11
- Appendix C — Extract from the Provincial Human Rights Statutes, **1**: 111-5
- Conclusions and Recommendations, **1**: 18-25,42,50,64-5,75-6,82-3,88,94-5,102,103-6
- Introduction, **1**: 9-18
- Notes, **1**: 115-20
- Part I — Retirement, **1**: 18-9,25-42
- Part II — Demographic Trends, **1**: 19-20,42-50
- Part III — The Income of the Elderly, **1**: 20-1,50-65
- Part IV — Retirement and the Economic Climate, **1**: 21-2,65-76
- Part V — Women and Retirement, **1**: 22,76-83
- Part VI — Special Groups in the Population, **1**: 22-3,83-8
- Part VII — Assistance for the Aging, **1**: 23-4,88-95
- Part VIII — Planning for Retirement, **1**: 24-5,95-102
- Part IX — Conclusion, **1**: 103-7
- Preface, **1**: 7-9
- Table of Contents, **1**: 6-7
- Tables
  - Approximate Pension Replacement Ratios, **1**: 74
  - Average Contributions to RRSP by Income Class (1976), **1**: 87
  - Erosion of a Fixed-Dollar Pension in an Inflationary Climate, **1**: 67
  - Estimated Ratio of Dependent Population to Total Population in Canada, 1931-2031, **1**: 45
  - Labour Force Participation Rates for Age Groups 55-64 and 65 and over by Sex, 1953-77 **1**: 48
  - Provincial Monthly Income Guarantees (Revised Mid-1979), **1**: 54

**Revenue, Canada**

- Pensions, tax aspects, **1**: 33

**Saskatchewan**

- Discrimination on grounds of age, **1**: 33-4

**Self-employed**

- Registered Retirement Savings Plan, **1**: 86-7
- See also*
- Labour force

**Senior citizens**

- Achievements, **1**: 11
- Activities, importance of meaningful, **1**: 28
- Aging process, **1**: 11,28-9
- Attitudes towards, **1**: 9,93-4,99
- Careers, second, **1**: 17,97-8
- Counselling services, **1**: 89-90,94
- Discrimination, **1**: 11,31,99,104
- Employment
  - Part-time, casual, **1**: 17,98

**Régime de rente du Québec—Suite**

- Femmes, traitement, **1**: 80-1,82
- Gains, **1**: 53,62,65,73-5,80,82
- Histoire, **1**: 52
- Partage des pensions, notion, **1**: 81-3
- Travailleurs saisonniers, traitement, **1**: 86,88
- Voir aussi*
- Pension de vieillesse
- Pensions, régimes
- Régime de pensions du Canada

**Régime enregistré d'épargne-retraite (REER)**

- Nature, but, règlements, **1**: 86-7,88

**Régimes de retraite**

- Voir*
- Pensions, régimes

**Retraite**

- Age
  - Choix, **1**: 12,40
  - Moyenne, **1**: 13
  - 65 ans, raisons, évolution, **1**: 10-2,26-7,30,37,40,42,43
- Approches, **1**: 100-1
- Attitude envers, **1**: 25,27-8
- Chômage chez les jeunes, effet, **1**: 93
- Éléments, influence, **1**: 13
- Image, **1**: 100
- Législation, **1**: 11,31,33-7,41,42,111-5
- Notion, évolution, **1**: 9,25
- Préparation, **1**: 17-8,32,95-6,100-1
- Progressive, **1**: 100-1,102,104
- Raisons, **1**: 12
- Revenu
  - Indexation, **1**: 69-73
  - Inflation, ravages de, **1**: 67-9
  - Niveau convenable, **1**: 13,66
- Santé des individus, répercussions, **1**: 27
- Voir aussi*
- Pensions, régimes
- Personnes âgées
- Retraite obligatoire

**Retraite obligatoire**

- Age de la retraite, effet d'une attitude plus souple, **1**: 32-3,103
- Alternative, **1**: 40-1,42
- Avantages, **1**: 30-3
- Campagne pour la suppression, **1**: 38
- Critères, **1**: 11-2
- Fondements légaux, **1**: 11,33-7,64
- Inconvénients, **1**: 30-3
- Pertes attribuables, **1**: 37,92
- Population active, effet, **1**: 47,48-9,50
- Ressources humaines, gaspillage, **1**: 31,92-3,94
- Voir aussi*
- Pensions, régimes
- Personnes âgées
- Retraite

**Retraite sans douleur**

- Appendice A — Membres du Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, **1**: 107-8
- Appendice B — Auditions tenues par le Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, **1**: 108-11
- Appendice C — Extraits de la Législation provinciale sur les droits de la personne, **1**: 111-5



**Senior citizens—Cont'd**Employment—*Cont'd*Performance, **1**: 29,31,92Search for, statistics, **1**: 98-100Family, responsibilities, role, **1**: 90Homogeneous group, theory disputed, **1**: 28Housing need, services, **1**: 17,91,92,94Income, **1**: 51,60-1,64Institutions, placement, **1**: 92Medical care, **1**: 16-7,91-2Mental abilities, **1**: 28-9Political force, **1**: 94,95Social contacts, **1**: 89,94,95

Social services

Home nursing care, **1**: 91-2Homemaking services, **1**: 91,95Statistics, **1**: 94Surroundings, importance, **1**: 91Surveillance, importance, **1**: 90*See also*

Pension plans

Retirement

Retirement, mandatory

**Smith, Colin**Senior citizen, services, quotation, **1**: 17**Social Planning Council of Ottawa**Geriatrics, quotation, **1**: 16**Statistics Canada**Demographic Trends, interpretation, **1**: 46Dependency ratios, quotation, **1**: 46Labour force participation rates, quotation, **1**: 47-8**United States**Age Discrimination in Employment Act of 1967, **1**: 37,38-9Mandatory retirement, **1**: 37-8Retirement, legislation, **1**: 37-9Social Security Act, **1**: 26**Warner Lambert Canada Limited**Pre-retirement counselling program, **1**: 95-6Retirement planning, quotation, **1**: 95**Welfare**Pensions, comparison, **1**: 107**Welfare programs**Expansion, **1**: 106**Women**Canada Pension Plan, treatment under, **1**: 80-1,82Income, **1**: 76,77-8,80,82

Labour forces

Discrimination, **1**: 78Participation rate, **1**: 45,47,77Role, **1**: 76-7

Private pension plans

Survivors' Benefits, **1**: 79,82Treatment under, **1**: 56,76-7,78-9,82Quebec Pension Plan, treatment under, **1**: 80-1,82**Workers, mobile**Definition, **1**: 83Pension plans, **1**: 58,61-2,83-5,103*See also***Retraite sans douleur—Suite**Conclusions et recommandations, **1**: 18-25,42,50,64-5,75-6,82-3,88,94-5,102, 103-6Introduction, **1**: 9-18Notes bibliographiques, **1**: 115-20Partie I: La retraite, **1**: 18-9,25-42Partie II: Tendances démographiques, **1**: 19-20,42-50Partie III: Les revenus des personnes âgées, **1**: 20-1,50-65Partie IV: Retraite et contexte économique, **1**: 21-2,65-76Partie V: Les femmes et la retraite, **1**: 22,76-83Partie VI: Groupes particuliers de population, **1**: 22-3,83-8Partie VII: Aide aux personnes âgées, **1**: 23-4,88-95Partie VIII: La planification de la retraite, **1**: 24-5,95-102Partie IX: Conclusion, **1**: 103-7Préface, **1**: 7-9Table des matières, **1**: 6-7

Tableaux

Érosion d'une retraite non indexée en période inflationniste, **1**: 67Moyenne des cotisations versées à des REER, par catégorie de revenus (1976), **1**: 87Revenu mensuel garanti par province (mi-1979), **1**: 54Taux approximatifs de la population à charge par rapport à la population totale du Canada, 1931-2031, **1**: 45Taux approximatifs de remplacement des retraites, **1**: 74Taux d'activité des groupes d'âge de 55 à 64 ans et de 65 ans et plus, pour les deux sexes, de 1953 à 1977, **1**: 48**Revenu Canada**Retraite, aspects fiscaux, **1**: 33**Santé et Bien-être social Canada**Travailleurs mobiles, régimes de pensions, citation, **1**: 83-4**Saskatchewan**Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1**: 33-4**Smith, M. Colin**Personnes âgées, services, citation, **1**: 17**Société Kellogg Salada Inc.***Voir*

Kellogg Salada Inc., société

**Statistique Canada**Taux de dépendance, citation, **1**: 46Taux de participation, citation, **1**: 47-8Tendances démographiques, interprétation, **1**: 46**Tendances démographiques**Canada, **1**: 42-3,45-6Interprétation, **1**: 46**Terre-Neuve**Discrimination fondée sur l'âge, législation, **1**: 33-6,113-4**Travailleurs indépendants**Régime enregistré d'épargne-retraite, **1**: 86-7*Voir aussi*

Population active

**Travailleurs mobiles**Définition, **1**: 83Régimes de pensions, **1**: 58,61-2,83-5,103*Voir aussi*

Population active

**Workers, mobile—*Cont'd***

Labour forces

**Workers, seasonal**Pension plans for, **1**: 85-6,87-8*See also*

Labour forces

**Travailleurs saisonniers**Régimes de pensions, **1**: 85-6,87-8*Voir aussi*

Population active

**Troisième âge***Voir*

Personnes âgées

**Vieillards***Voir*

Personnes âgées

**Warner Lambert Canada Limited**Orientation pré-retraite, programme, **1**: 95-6Planification de la retraite, citation, **1**: 95







*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à.  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*













